

## **Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser**

Slutrapport om sammenhænge mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt og måling heraf

Torfig, Jacob; Krogh, Andreas Hagedorn; Ejrnæs, Anders

*Publication date:*  
2017

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*

Torfig, J., Krogh, A. H., & Ejrnæs, A. (2017). *Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser: Slutrapport om sammenhænge mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt og måling heraf*. Roskilde Universitet.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# SAMARBEJDSDREVEN INNOVATION I KRIMINALPRÆVENTIVE INDSATSER

---

Slutrapport om sammenhængene mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt og måling heraf.

---

Februar, 2017

SAMARBEJDSDREVET INNOVATION I  
KRIMINALPRÆVENTIVE INDSATSER

Rapporten er udviklet i samarbejde mellem  
forskere fra Roskilde Universitet og medarbejdere  
fra Københavns Kommunes Sikker By sekretariat  
i perioden 2015-2017.

Forfattere:

Jacob Torfing, RUC

Andreas Hagedorn Krogh, RUC

Anders Ejrnæs, RUC

Design:

Københavns Kommune, KKdesign

Tryk hos:

Rosendahls A/S

Oplag 100 stk.

Februar 2017

# SAMARBEJDSDREVEN INNOVATION I KRIMINALPRÆVENTIVE INDSATSER

---

Slutrapport om sammenhænge mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt og måling heraf.

---

Februar, 2017



# FORORD

---

Denne rapport præsenterer resultaterne af et udviklingsprojekt, som har haft til formål at skabe et nyt måleinstrument, der kan evaluere graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt af lokale projekter og indsatser.

Projektet er gennemført i et samarbejde mellem forskere fra Roskilde Universitet og medarbejdere fra Københavns Kommunes Sikker By sekretariat i perioden 2015-2017.

Projektet har fået økonomisk støtte fra Det Kriminalpræventive Råd.

Rapporten redegør for baggrunden for udviklingen af måleinstrumentet og gennemgår dets udformning og anvendelse. Den præsenterer desuden resultaterne af målingen af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt i 24 lokale projekter. Rapporten afsluttes med nogle forskningsbaserede refleksioner om styring og ledelse af samarbejdsdrevet innovation i den kriminalpræventive indsats. Resultaterne og anbefalingerne i rapporten er alene Roskilde Universitets ansvar.

Jacob Torfing  
Andreas Hagedorn Krogh  
Anders Ejrnæs

Roskilde, 7. februar, 2017



# INDHOLDSFORTEGNELSE

3	FORORD
5	INDHOLDSFORTEGNELSE
7	RESUMÉ
11	1. MÅLING AF SAMARBEJDE, INNOVATION OG EFFEKT
17	2. SAMARBEJDE
18	Samarbejdets bredde
19	Samarbejdets omfang
19	Samarbejdets karakter, tæthed og dybde
20	Ledelse af samarbejdet
23	3. INNOVATION
24	Innovationens dybde på ideplanet
24	Innovationens dybde i praksis
25	Innovationens karakter
26	Innovationens gennemslagskraft
29	4. KRIMINALPRÆVENTIV EFFEKT
30	Effekt gennem påvirkning af beskyttelses- og risikofaktorer
32	Effekt gennem anvendelse af virkningsfulde tilgange
33	Effekt i kraft af et sikkert og solid vidensgrundlag
34	Effekt i kraft af indfrielse af på forhånd givne resultat- og effektmål
37	5. RESULTATER FRA AFPRØVNINGEN AF MÅLEINSTRUMENTET
38	Validering af additive indeks
42	Bivariate sammenhænge mellem samarbejde, innovation og effekt
46	Regressionsanalyse af hvor meget variable påvirker hinanden
48	Residualanalyse
49	Konklusioner og forbehold i forhold til resultaterne



51	<b>6. CASESTUDIER AF BEMÆRKESESVÆRDIGE SCORINGSMØNSTRE</b>
52	Københavnerteamet
53	18+ centrene
55	Green Teams fritidsjob
56	Den gode løsladelse
57	Tingbjerg-Husum Partnerskab
59	Samlet konklusion på de kvalitative casestudier
61	<b>7. REFLEKSIONER OM LEDELSE OG RAMMEBETINGELSER</b>
61	Barrierer for effektskabelse gennem samarbejdsdrevet innovation
63	Barriererne kan overvindes gennem innovationsledelse
65	Innovationsledelse: en ny og vigtig ledelsesdisciplin
67	Forbedring af rammebetingelserne for samarbejdsdrevet innovation
67	1. Motivation af medarbejderne til at skabe offentlig innovation
69	2. Organisatorisk omstilling og udvikling innovationskultur
71	3. Paradigmeskift i den offentlige sektor
73	<b>8. KONKLUSION</b>
75	<b>LITTERATURLISTE</b>

# RESUMÉ

---

Blandt forskere og praktikere har der i det sidste årti været en stigende opmærksomhed på nødvendigheden af at finde nye og innovative løsninger på komplekse problemer som eksempelvis kriminalitet. Der har samtidig været en voksende erkendelse af, at offentlig innovation bedst skabes gennem et tværgående samarbejde mellem offentlige og private aktører, der hver især besidder viden og ressourcer, som kan bidrage til at udvikle og gennemføre innovative løsninger. Der er således et stigende antal kriminalpræventive projekter, der forsøger at bringe forskellige parter sammen omkring skabelse af nye og innovative indsatser. På trods af de mange gode historier om nye succesfulde indsatser har der manglet systematisk viden om, hvorvidt samarbejde rent faktisk skaber innovation, og hvorvidt innovation er midlet til at skabe løsninger, der holder børn, unge og unge voksne ude af kriminalitet. Det er denne mangel, som indeværende rapport forsøger at råde bod ved at udvikle og afprøve et måleinstrument, der for første gang gør det muligt at måle og kvantificere graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt og efterfølgende undersøge de kausale sammenhænge mellem de tre variable.

Det første afsnit præsenterer ideen bag udviklingen af det nye kriteriebaserede måleinstrument, der gør det muligt at måle graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt med henblik på at analysere de kausale relationer, prioritere mellem forskellige kriminalpræventive indsatser og forbedre såvel processerne i som effekten af indsatserne.

Det andet afsnit definerer samarbejde, og gennemgår derefter de fire parametre, som indgår i målingen af graden af samarbejde. Samarbejde forstås målt ved hjælp af et additivt indeks, der kombinerer scoren på samarbejdets bredde, samarbejdets omfang, samarbejdets karakter, tæthed og dybde, og ledelse af samarbejde.

Det tredje afsnit definerer innovation, og præsenterer de fire parametre, som anvendes til måling af graden af innovation i kriminalpræventive projekter. De fire parametre er: innovationens dybde på ideplanet, innovationens dybde i praksis, innovationens karakter og innovationens gennemslagskraft.

Et fjerde afsnit reflekterer indledningsvist over behovet for effektmåling og vanskelighederne ved at måle effekten af kriminalpræventive indsatser. Derefter gennemgås de fire parametre, som indgår i det additive indeks, som måler kriminalpræventiv effekt: påvirkning af beskyttelses- og risikofaktorer, anvendelse af virkningsfulde tilgange, etablering af et sikkert og slidt vidensgrundlag og indfrielse af på forhånd givne resultat- og effektmål.

Det femte afsnit præsenterer resultaterne fra den empiriske afprøvning af måleinstrumentet gennem scoring af 24 kriminalpræventive projekter i Københavns Kommune. Særligt to resultater springer i øjnene. For det første viser det sig, at de parametre, som indgår i konstruktionen af de tre hovedvariable, fører til konsistente målinger, hvilket tyder på, at de tre additive indeks udgør valide mål for henholdes samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt. For det andet tyder den multiple regressionsanalyse på, at samarbejde har en klar effekt på skabelse af innovation, og at innovation fører til en øget kriminalpræventiv effekt, hvorimod den direkte effekt mellem samarbejde og kriminalpræventiv effekt forsvinder, når innovationsvariablen introduceres, hvilket tyder på, at samarbejde har betydning via sin effekt på innovation.

De sjette afsnit præsenterer resultaterne af en række kvalitative casestudier af projekter med et bemærkelsesværdigt scoringsmønster, som enten i høj grad konfirmerede eller afvig fra det generelle mønster fra den statistiske analyse.

Det syvende afsnit diskuterer indledningsvist barriererne for samarbejdsdrevet innovation i den kriminalpræventive indsats, og ser derefter på, hvordan barriererne kan overvindes eller formindskes gennem udøvelse af innovationsledelse og forbedring af rammebetingelserne.

Konklusionen opsummerer resultaterne, og opfordrer til, at det nye måleinstrument anvendes flittigt i kommuner over hele landet, så der skabes et solidt vidensgrundlag for bestræbelsen på at forbedre den kriminalpræventive indsats gennem samarbejdsrevet innovation, både lokalt og på landsplan.



# I. MÅLING AF SAMARBEJDE, INNOVATION OG EFFEKT

---

Der er store økonomiske, sociale og samfundsmæssige gevinster ved at forebygge kriminalitet generelt og banderelateret kriminalitet i særdeleshed. Samfundet sparer penge ved at hindre, at kriminalitetstruede unge kommer ind på en kriminel løbebane, som potentielt giver store udgifter til politi, domstole, fængselsvæsen og diverse sociale systemer. Samtidig forøges de unges livskvalitet og borgernes tryghed og sikkerhed, hvis banderelateret kriminalitet forebygges.

Vold og kriminalitet er, både når den er enkeltstående, spontan og individuel, og når den er relateret til mere eller mindre organiserede bander, et komplekst problem med rødder i en række gensidigt forstærkende risikofaktorer. Derfor er der ikke umiddelbart nogen standardløsninger på problemet, og det hjælper heller ikke blot at øge ressourceforbruget i indsatsen, hvis der ikke er gode og virkningsfulde løsninger at investere i. Der er derfor et stort behov for innovation i form af udvikling og realisering af nye og kreative løsninger, der kan forbedre og forstærke den kriminalpræventive indsats ved at gå nye og uprøvede veje. Hypotesen er således, at en effektiv løsning af komplekse og genstridige problemer kræver udvikling af innovative løsninger, som ved at bryde med den gængse praksis og de vante forestillinger på området er i stand til at give os bedre og mere effektfulde løsninger.

Den nyeste forskning i offentlig innovation (Sørensen and Torfing, 2011a; Torfing 2016) ser samarbejde mellem forskellige offentlige og/eller private aktører (stat, regioner, kommuner, selvejende institutioner, eksperter, private firmaer, interesseorganisationer, civilsamfundsforeninger, brugere, borgere osv.) som en afgørende drivkraft i

skabelse af innovation. Når aktører med forskellige former for erfaring, faglig viden, ressourcer, kompetencer og ideer bringes sammen i et konstruktivt samarbejde over tid, så bidrager det ofte til at skabe en bedre problemforståelse, en større iderigdom, en grundigere udvælgelse og test af nye løsninger, en bedre koordineret implementering samt et fælles ejerskab til nye og vovede løsninger. Dente m.fl. (2005) har således vist, at de mest innovative byplansløsninger i Norditalien opstår i de byer, der har formået at skabe netværk med en høj grad af forskellighed i deltagerkredsen (diversitet) og en høj af tæthed i kontakterne mellem aktørerne (densitet). Hypotesen er således, at samarbejde mellem forskelligartede aktører, der er knyttet tæt sammen i en længere periode, så de tillidsfuldt kan forstyrre, udfordre og lære af hinanden, skaber mere innovative løsninger, end hvis de hver i sær forsøgte at skabe en ny løsning (Sørensen og Torfing, 2011b).

Det er imidlertid uhyre vigtigt at måle effekten af samarbejdsdrevne innovationsprojekter – både for at de ansvarlige for projekterne kan få ordentlig feedback med henblik på at skabe løbende forbedringer, og for at sikre at projekter med stor effekt tildeles tilstrækkelige ressourcer, og projekter med begrænset effekt enten revideres eller også neddroes, så der skabes plads til udvikling af nye og bedre projekter med større effekt.

Der er generelt et stigende fokus på måling og evaluering af offentlige indsatser og således også på det kriminalpræventive område. Det er der god grund til. For uden systematisk måling og evaluering er det både umuligt at optimere indsatserne og prioritere mellem dem. Der er imidlertid en tendens til, at man enten måler på resultat og effektdelen eller måler på processen og anvendelsen af specifikke metoder. Det er et problem, eftersom der både er behov for at vide, om kriminalpræventive projekter skaber de ønskede resultater og opnår den ønskede effekt, samt for at vide, hvad man har gjort godt og mindre godt undervejs for at opnå en given effekt, så man gøre mere af det, der virker, og eventuelt kopiere arbejdsformen og fremgangsmåden i andre projekter. Alt for ofte gør vi noget, som vi tror, vil virke, uden at vide om det rent faktisk virker. Det gælder eksempelvis for anbefalingen af at samarbejde på tværs af faglige og organisatoriske grænser. Mange projekter bygger således på en antagelse om, at tværgående samarbejde vil skabe bedre og større effekter ved at fremme koordinering og måske endda også evnen til at skabe innovation. Men hvis vi ikke måler på effekten af samarbejde og innovation, så ved vi ikke, om vores antagelser holder i praksis, og om vi gør tingene godt nok og på den rigtige måde.

Indeværende projekt søger at løse dette problem ved at skabe solid forskningsbaseret viden om sammenhængen mellem samarbejde, innovation og effekt i kriminalpræventive indsatser. Hensigten er dog ikke kun at skabe ny forskningsmæssig viden om effekten af samarbejdsdrevet innovation, men også at udvikle et praktisk redskab, der kan bruges til løbende evaluering og selvevaluering, som kan danne grundlag for optimering og prioritering af kriminalpræventive indsatser i danske kommuner.

Formålet med projektet er således at udvikle, afprøve, anvende og evaluere et kriteriebaseret måleinstrument, der kan bruges til at måle graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt i projekter og indsatser rettet mod børn, unge og unge voksne. Måleinstrumentet måler graden af samarbejde, innovation og effekt ud fra forskellige kriterier. Det sker ved, at projekterne med udgangspunkt i en konkret vurdering af deres egen indsats og resultater i forhold til deres kerneopgave scorer sig selv ved at tildele sig selv point fra 1 til 5 på en række på forhånd opstillede parametre, der måler graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt. Projekternes indsatse i det forgangne år tildeles point ud fra beskrivelserne af de forskellige grader af samarbejde, innovation og effekt, som er anført i nedenstående scoringstabeller. Der er tale om en dialogbaseret selvevaluering, hvor projekterne i første omgang scorer sig selv med udgangspunkt i et omdelt skema og bagefter redegør for og eventuelt justerer scoringen i dialog med forvaltningen, sådan at den giver et så præcist og retvisende billede af indsatsen som muligt.

Der er tre overordnede variable (samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt), som hver i sær skal scores i forhold til fire forskellige kriterier, der anvendes som indikatorer for de tre variable. Hvert projekt skal altså score sig selv 3 gange 4 = 12 gange, og kan således sammenlagt få 12-60 point, hvor 60 repræsenterer en samlet set exceptionel høj grad af samarbejde, innovation og effektskabelse. Forventningen er således ikke, at alle projekter vil opnå den maksimale score, selvom de naturligvis gerne må stræbe efter det. Forventningen er snarere, at scoren vil variere mellem projekterne og reflektere deres forskellige betingelser, men også variere over tid, sådan at projekterne måske i starten scorer lavere og sidenhen højere som et resultat af læring og løbende forbedringer. Scoren på samarbejde, innovation og effektskabelse kan desuden tænkes at rumme en tidsmæssig 'forsinkelse', sådan at en relativ høj score på samarbejde i det første eller måske andet år af et projekts levetid først senere hen fører til en høj score på innovation og kriminalpræventiv effekt. Det vil være udtryk for, at det tager tid før et tværgående samarbejde mellem forskellige relevante og berørte aktører for alvor fungerer og skaber innovative løsninger, der anerkendes, og skaber de ønskede effekter i forhold til at holde børn, unge og unge voksne ude af kriminalitet.

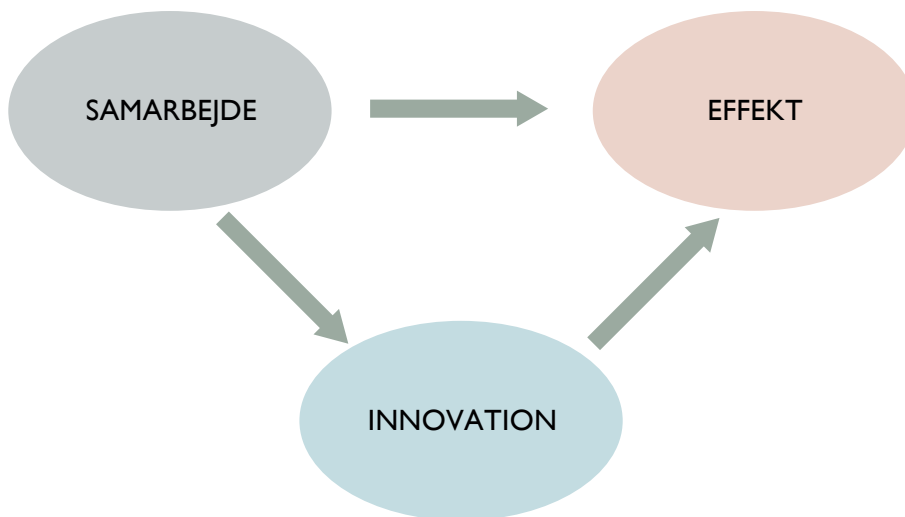


De kvantitative målinger vil gøre det muligt at undersøge de kausale sammenhænge mellem graden af samarbejde, graden af innovation og graden af effektivitet i de kriminalpræventive indsatser. Det vil med andre ord være muligt at teste hypoteserne om:

1. At samarbejde mellem forskellige offentlige og private parter øger de kriminalpræventive projekters innovationshøjde;
2. At samarbejde øger effekten af kriminalitetsforebyggende effekter, fordi koordinationen forbedres;
3. At en større innovationshøjde øger de kriminalitetsforebyggende indsatsers kriminalpræventive effekt.

De kausale relationer, som vi vil teste, er vist i figur 1.

FIGUR 1. Kausalrelationer mellem projektets tre hovedvariable



Viden om de kausale relationer mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt er afgørende for muligheden for at forbedre kriminalpræventive projekter gennem bedre ledelse af samarbejde og innovation og forbedring af de organisatoriske og institutionelle rammebetingelser. I slutningen af rapporten præsenterer vi med udgangspunkt i den nyeste forskning på området nogle ledelsesmæssige redskaber til forbedring af kriminalpræventive indsatser baseret på samarbejdsdrevet innovation. Vi reflekterer også over, hvordan rammebetingelserne for samarbejdsdrevet innovation kan forbedres.

Projektets forskningsmæssige værdi består i udviklingen af en ny metode til at kunne vurdere og måle graden af samarbejde, innovation og effekt, hvilket er en forudsætning for at teste hypoteser om de indbyrdes sammenhænge mellem de tre variable. På trods af flere års ihærdig forskning i samarbejdsdrevet innovation findes der pt. ikke nogen metoder til at vurdere den empiriske samvariation og årsagssammenhæng mellem innovation, samarbejde og kriminalpræventiv effekt. Projektet har således stor værdi for den fremtidige forskning på dette område.

Projektets praktiske værdi består i, at måleinstrumentet:

- Skaber øget fokus på værdien af samarbejde og innovation og betydningen af samarbejde og innovation for skabelsen af effektive kriminalpræventive indsatser.
- Tilbyder et selvevalueringsværktøj til kriminalpræventive projekter i hele landet, der muliggør læring og løbende forbedring af samarbejdsniveauen og innovationskraften med henblik på at skabe mere effektfulde indsatser.
- Gør det muligt for kommunerne at foretage en systematisk vurdering og rangordning af deres forskellige projekter, både med henblik på at sikre løbende forbedring og med henblik på at kunne prioritere mellem projekterne.
- Danner baggrund for en forbedring af ledelsen af og rammebetingelserne for effektfulde kriminalpræventive indsatser, der er baseret på samarbejdsdrevet innovation.

I de næste tre afsnit præsenteres scoringstabellerne for henholdsvis samarbejde, innovation og effekt. Derefter præsenteres resultaterne af den empiriske afprøvning af måleinstrumentet, samt resultaterne af nogle supplerende kvalitative casestudier af projekter med særligt bemærkelsesværdige scoringsmønstre, inden vi slutter af med nogle overvejelser om styring og ledelse af samarbejdsdrevet innovation.



## 2. SAMARBEJDE

---

I udviklingen af det kriteriebaserede måleinstrument fokuserer vi først på målingen af det tværgående samarbejde mellem de forskellige offentlige og/eller private aktører, som er med til at udvikle og gennemføre kriminalpræventive projekter. Samarbejde defineres i denne sammenhæng som en konstruktiv håndtering af forskelle med henblik på at finde fælles løsninger på fælles problemer (Gray, 1989). Samarbejde kræver altså ikke, at forskellige aktører bliver fuldstændig enige om alting, og der er en total konsensus om, hvad problemet er, og hvordan det løses. Samarbejde kræver blot, at de forskellige parter er enige om at fokusere på bestemte problemer og udfordringer, og at udveksler og anvender deres forskellige ressourcer, kompetencer og ideer i et fælles forsøg på at skabe brugbare løsninger, som de alle i et eller omfang kan nikke til eller i hvert fald leve med.

Samarbejde mellem forskellige aktører inden for et givet område kan både føre til større vidensdeling og bedre koordination af indsatser, men kan også under tiden føre til udviklingen af nye og innovative løsninger gennem gensidige læreprocesser, hvor parterne i samarbejdet udfordrer og forstyrrer hinanden, bliver klogere og tænker mere kreativt. Forskningen har vist (Roberts, 2000), at selvom innovative løsninger på komplekse problemer både kan skabes ved hjælp af autoritative top-down strategier (hierarki) og konkurrencebaserede bottom-up strategier (marked), så er samarbejde i netværk og partnerskaber i mange tilfælde den mest effektive innovationsstrategi, fordi samarbejde inddrager nyttig viden fra relevante og berørte aktører sammen, og samtidig hindrer unødigt rivalisering mellem konkurrerende grupper af potentielle problemløsere. Derfor er det afgørende at måle graden af tværgående samarbejde i kriminalpræventive projekter.

## SAMARBEJDETS BREDE

Her er det for det første relevant at måle samarbejdets bredde i forhold til, hvor mange af de forskellige relevante og berørte aktører, der har været inddraget i udviklingen og gennemførelsen af et givet projekt. Diversitet er som nævnt et vigtigt parameter, når det handler om innovation, fordi aktørernes forskellighed bidrager til at forstyrre faste og indgroede forestillinger og bringe nye ideer i spil, og derigennem muliggøre gensidig læring. Vi kan lære mere nyt af hinanden, hvis vi er forskellige, end hvis vi er ens. I udgangspunktet er det oplagt at inddrage forskellige offentlige aktører (forvaltninger, fagprofessioner, mv.), når man skal lave en ny og bedre kriminalpræventiv indsats, men da offentlige aktører ofte tænker meget ens, er det en god ide at forsøge at skabe forstyrrelse og tværgående vidensdeling ved at inddrage forskellige private for-profit og non-profit aktører. Endelig er det også ofte en god ide at inddrage nogle fra den potentielle mål- og brugergruppe, fordi de har værdifulde erfaringer med tidligere løsninger, førstehåndsviden om deres egne behov og ønsker, og et godt udgangspunkt for at vurdere om nye tiltag vil appellere til folk i målgruppen. Målgruppen er i dette tilfælde børn, unge og unge voksne, og hvis de ikke selv kan eller vil deltage i samarbejdet, vil det ofte være muligt at have nogle med, som kender og kan repræsentere deres synspunkter. Med baggrund i disse betragtninger ser scoringstabel 1 for måling af samarbejdets bredde således ud:

Scoringstabel 1: Måling af samarbejdets bredde

<b>5</b>	Samarbejdet omfatter en række forskellige offentlige aktører, civilsamsfundsaktører, samt selve målgruppen (eller nogen, der repræsenterer deres synspunkter, ønsker og behov)
<b>4</b>	Samarbejdet omfatter både en eller flere offentlige aktører og en eller flere civilsamsfundsaktører
<b>3</b>	Der er samarbejde mellem forskellige offentlige organisationer (stat, region, kommune, mv.), forvaltninger (social, fritid, kultur, mv.) og professionsgrupper (socialrådgivere, lærere, administratorer, mv.) med forskellige vinkler på problemer, udfordringer og løsninger
<b>2</b>	Der er samarbejde på tværs af forskellige professionsgrupper inden for den samme offentlige organisation eller forvaltning
<b>1</b>	Samarbejdet omfatter relevante aktører inden for en bestemt offentlig organisation eller forvaltning, der er præget af den samme faglighed

## SAMARBEJDETS OMFANG

Det er dernæst relevant at måle samarbejdets omfang i forhold hvor mange af projektets forskellige faser, der har været præget af tværgående samarbejde. Forventningen er, at et tværgående samarbejde, der har omfattet alle innovationsprocessens faser (fra problemdefinition via løsningsudvikling og -udvælgelse til implementering og drift) er en stærkere drivkraft for innovation, end hvis samarbejdet alene omfatter implementerings- og driftsfasen, hvor der er behov for koordination og ressource-mobilisering, men begrænsede muligheder for at præge projektets form og indhold. Scoringstabel 2 for måling samarbejdets omfang ser således ud:

Scoringstabel 2: Samarbejdets omfang

<b>5</b>	Samarbejdet mellem to eller flere parter har præget alle dele af udviklings- og realiseringsprocessen, og har således også været rettet mod problemdefinitionen og målformuleringen i initieringsfasen
<b>4</b>	Samarbejdet omfatter både udvikling og design af indsatsen og den efterfølgende afprøvning, implementering og drift, men ikke problemdefinitionen og målformuleringen i initieringsfasen
<b>3</b>	Samarbejdet retter sig både finjusteringen af indsatsen i forsøgs- og beslutningsfasen og mod den afsluttende implementerings- og driftsfase
<b>2</b>	Samarbejdet retter sig både mod implementerings- og driftsfasen, der kræver forhandling, vidensdeling og koordination
<b>1</b>	Samarbejdet retter sig udelukkende mod driftsfasen, som kræver løbende koordination mellem flere parter

## SAMARBEJDETS KARAKTER, TÆTHED OG DYBDE

For det tredje er det relevant at måle samarbejdets karakter, tæthed og dybde i forhold til, hvor stor betydning det har haft undervejs i innovationsprocessen. Det er ikke nok at se på, hvem der har deltaget i hvilke dele af innovationsprocessen, sådan som vi gjorde ovenfor. Vi må også se nærmere på samarbejdets kvalitet. Har samarbejdet blot haft karakter af et uforpligtende, overfladisk og symbolsk samarbejde, der mere er af navn end af gavn, eller har der været tale om et forpligtende, dybtgående og reelt samarbejde, hvor konflikter er blevet håndteret på en konstruktiv måde, og samarbejdet har ført til gensidig læring og skabt tydelige resultater gennem tæt dialog.

Den underliggende forventning er, at jo tættere samarbejdet mellem parterne er, jo mere tillid opbygger parterne til hinanden og jo mere jo mere innovative bliver de løsninger de udvikler og jo færre konflikter er der i implementeringen. Scoringstabel 3 for målingen af samarbejdets karakter, tæthed og dybde ser ud som følger:

Scoringstabel 3: Samarbejdets karakter, tæthed og dybde

<b>5</b>	De relevante parter deltager alle sammen aktivt i en fælles samskabelsesproces, hvor de har tæt dialog med hinanden i en længere periode og i fællesskab udformer og realiserer indsatsen
<b>4</b>	De relevante parter har systematisk deltaget i en fælles diskussion af indsatsen, som dog udvikles og realiseres af en lille kerne af aktører, der arbejder tæt sammen
<b>3</b>	Samarbejdet indebærer, at de relevante parter på et tidspunkt er blevet inddraget i en diskussion af en eller flere dele af indsatsen henblik på yderligere udvikling og tilpasning af indsatsen
<b>2</b>	Samarbejdet indebærer, at forskellige parter har fået mulighed for på et informeret grundlag at byde ind med gode ideer og relevante oplysninger, der kan bidrage til udviklingen af indsatsen
<b>1</b>	Samarbejdet har mest karakter af, at forskellige parter er blevet informeret om indsatsen og har haft mulighed for at komme med indvendinger mod realiseringen af indsatsen, som nogle andre har udformet

## LEDELSE AF SAMARBEJDET

Sidst men ikke mindst er det vigtigt at måle, om der er en god og hensigtsmæssig ledelse af samarbejdet, så de relevante og berørte parter bringes sammen, udveksler viden og ideer med hinanden og udfordrer vanetænkningen gennem et resultat-fokuseret samspil. Tværgående samarbejde kan overse vigtige aktører og ende i destruktive konflikter og endeløs snak uden handling, hvis der ikke er en klar og systematisk ledelse af samarbejdet. Vi er derfor interesseret i at måle, om formelle eller uformelle ledere har bidraget til at bringe de relevante og berørte parter sammen (igangsætterrollen), fremmet og understøttet konstruktiv dialog og samarbejde (facilitatorrollen) og skabt passende forstyrrelser, der får aktørerne til at tænke ud af boksen (katalysator-

rollen). Ledelse handler her i mindre grad om at give ordrer, kontrollere resultater og belønne præstationer og i højere grad om at mobilisere og inddrage aktører, skabe og understøtte mødesteder, facilitere samarbejde og fremme kreativ tænkning. Ledelse af samarbejde handler således i høj grad om at få deltagerne til at tage ansvar, udveksle viden og ressourcer, og åbne op over for nye og anderledes ideer. Forventningen er, at ledelse er med til at sikre samarbejdets kvalitet og dermed dets evne til at skabe innovation og effektiv problemløsning. Scoringstabel 4 for måling af ledelse af samarbejde ser således ud:

Scoringstabel 4: Ledelse af samarbejde

<b>5</b>	Der er en klar og synlig af samarbejdet hele vejen i gennem, og ledelsen af aktiviteten er forankret i en bestyrelse eller styregruppe, hvor flere af samarbejdspartnerne sammen reflekterer over samarbejdet, og hvordan det kan forbedres og skabe bedre resultater
<b>4</b>	Der er en klar og synlig ledelse, der søger at skabe velegnede samarbejdsarenaer og gode samarbejdsrelationer, og som samtidig stimulerer nytænkning og fremmer håndtering af risici forbundet ved nye måder at gøre tingene på
<b>3</b>	Der er en permanent og vedholdende ledelse, der forsøger at fremme samarbejdet mellem parterne ved at etablere passende platforme for dialog og ved at skabe gensidig tillid og forståelse mellem deltagerne
<b>2</b>	Når der af og til er problemer i samarbejdet, så er der som regel nogen, der påtager sig et ledelsesansvar, men der er ingen systematisk og vedholdende ledelse af indsatsen
<b>1</b>	Ud over indkaldelsen af møder er der ikke rigtig nogen, der påtager sig ansvaret for at lede samarbejdet

Efter ovenstående præsentation af de fire scoringstabeller for måling af graden af samarbejde skal vi nu kigge nærmere på, hvordan vi vil måle graden af innovation.





### 3. INNOVATION

---

Innovation defineres som en trinvis forandring, der indebærer et brud med gængs praksis og vante forestillinger i en given kontekst (Torfing, 2016). Innovation kan både være et resultat af opfindelsen af noget helt nyt eller være inspireret af innovative ideer andre steder fra, som oversættes og tilpasses den nye kontekst. Kilden til innovation er med andre ord ikke afgørende for, om noget betragtes som en innovation. Hvis noget er nyt i den lokale kontekst, hvor det realiseres, så er der tale om en innovation, også selvom det er noget, som man allerede gør i en anden organisation, en anden kommune eller et andet land.

Når vi taler om innovation i den offentlige sektor, så er det vigtigt at holde sig for øje, at innovation ikke som i den private sektor handler om udvikling af nye produkter, nye teknologier og nye former for markedsføring. Offentlig innovation er som regel rettet mod serviceydelser, arbejds- eller styringsprocesser, organisatoriske forhold, offentlige politikker og strategier, samt opfattelsen af, hvad den offentlige sektors rolle er og bør være. De forskellige former for offentlig innovation er nogle gange understøttet af ny teknologi, men det er langt fra altid tilfældet.

Derudover er det væsentligt at bemærke, at innovation ikke altid er et gode. Innovation skaber nye løsninger, og den efterfølgende vurdering af, om de er bedre end det, der var før, afhænger af øjnene, der ser. I dette projekt er vi imidlertid alene interesseret i at undersøge og beskrive innovationens karakter og effekt. Vi afholder os altså fra normative vurderinger af, om innovationen og dens effekter er gode eller dårlige.

## INNOVATIONENS DYBDE PÅ IDEPLANET

I måling af innovationsgraden handler det i høj grad om, hvor stort et trin der tages op ad trappen i den trinvis forandring. Her er det først og fremmest relevant at måle på innovationens dybde på ideplanet, der handler om de ideer, begreber, forestillinger, teorier, løsningsstrategier og politikker, der ligger til grund for den ændrede praksis på et givet område. Når vi iagttager en realiseret innovation, så har den både et intellektuelt og et praktisk aspekt. Det er det intellektuelle aspekt, der er i fokus her, og det afgørende er, hvor dybtgående forandringen er på det idemæssige plan. Vurderingen går på om innovationen alene bygger på mere eller mindre nye ideer om indsatsens form, indhold og brugen af specifikke virkemidler, eller om den bygger på en revideret eller helt ny og anderledes program- eller forandringsteori, der fuldstændigt ændrer problemforståelsen, målsætningerne og virkemidlerne. Scoringstabel 5 for innovationsdybden på ideplanet ser således ud:

Scoringstabel 5: Innovationsdybden på ideplanet

5	Indsatsen bygger på en helt ny og anderledes program- eller forandringsteori, der ikke bare anviser nye mål og metoder, men også forandrer den bagvedliggende forståelse af problemer og udfordringer
4	Indsatsen bygger på en revideret program- eller forandringsteori, der både anviser nye mål og metoder for indsatsen
3	Indsatsen bygger på nye ideer og nye former for viden, der betyder, at eksisterende målsætninger kan indfris ved hjælp af nogle helt andre metoder end tidligere
2	Indsatsen bygger på nye ideer, der enten kommer indefra eller udefra, og som forandrer formen og indholdet af de eksisterende løsninger
1	Indsatsen bygger hovedsageligt på gamle ideer, som kombineres på nye og anderledes måder, der skaber nye resultater og effekter

## INNOVATIONENS DYBDE I PRAKSIS

Det er også oplagt at måle innovationens dybde i praksis, eftersom definitionen af innovation tilsiger, at nye ideer skal realiseres i praksis, for at man kan tale om en innovation. At udvikle nye ideer er et udtryk for kreativitet, men kreativitet bliver

først til innovation, når de kreative ideer realiseres i praksis. Det nye skal med andre ord nyttiggøres. Realiseringen af nye og kreative ideer kan imidlertid være mere eller mindre omfattende, og det er således vigtigt at måle, om der alene er tale om nye måder at levere en given service på, eller om der skabes en innovativ service, som måske endda hænger sammen med udviklingen af ny og innovativ politik på området. Scoringstabel 6 for måling af innovationens dybde i praksis ser således ud:

Scoringstabel 6: innovationens dybde i praksis

<b>5</b>	Indsatsen indeholder ændringer i den overordnede politik på området, de organisationer og processer, hvorigennem service leveres, samt selve formen og indholdet af den leverede service
<b>4</b>	Indsatsen indeholder ændringer i indholdet af den offentlige service, måden den produceres og leveres på, samt rollefordelingen mellem offentlige og private aktører på området, herunder evt. målgruppens rolle
<b>3</b>	Indsatsen indeholder ændringer i både indholdet af den leverede service og den måde, hvorpå den produceres og leveres til målgruppen
<b>2</b>	Indsatsen indeholder primært ændringer i indholdet af den service, der tilbydes målgruppen
<b>1</b>	Indsatsen indeholder alene nye måder at producere og levere en eksisterende service

## INNOVATIONENS KARAKTER

Der tales ofte – ud fra en samlet og overordnet vurdering – om, hvorvidt en innovation er radikal eller inkrementel. Det handler altså kort sagt om at måle innovationens karakter. Der fokuseres her på sammenhængen mellem de intellektuelle og praktiske aspekter og dermed på den samlede størrelse af den kvalitative forandring. Er der tale om et lille eller stort trin på forandringsstigen? Scoringstabel 7 for måling af innovationens karakter giver mulighed for en graderet vurdering af svaret på dette spørgsmål:

### Scoringstabel 7: Innovationens karakter

<b>5</b>	Indsatsens indhold ændrer grundlæggende den etablerede praksis på området, de bagvedliggende forestillinger, samt aktørernes rolleopfattelser på en måde, der kræver en stor og kompleks omstillingsproces
<b>4</b>	Indsatsens indhold bygger på nye ideer og ændrer betragtelige dele af de vante forestillinger og den etablerede praksis på området
<b>3</b>	Indsatsens indhold udfordrer dele af de vante forestillinger og den gængse praksis på området, mens andre dele stadig er upåvirkede
<b>2</b>	Indsatsens indhold markerer et klart brud med den hidtidige måde at gøre tingene på, men bygger i overvejende grad på velkendte elementer
<b>1</b>	Indsatsens indhold er af mindre innovativ karakter, som kun i begrænset omfang adskiller sig fra de løbende hverdagsforbedringer, der søger at optimere den givne indsats

## INNOVATIONENS GENNEMSLAGSKRAFT

Der er altid en subjektiv dimension ved vurderingen af, om et projekt kan betragtes som en innovation. Forskellige personer og grupper, som enten befinder sig tæt på eller længere fra projektet, kan have forskellige opfattelser af, hvorvidt et projekt er innovativt. Her er det selvsagt positivt, hvis der er mange og også gerne nogen uden for projektet, der opfatter et projekt som værende innovativt. Hvis det kun er initiativtageren, der mener, at projektet er innovativt, og ingen andre anerkender det som sådant, så er det sikkert, fordi det ikke er så banebrydende endda. Det er med andre ord relevant at måle på innovationsprojekternes gennemslagskraft vurderet i forhold til hvem og hvor mange, der oplever og anerkender projektet som en innovation. Scoringstabel 8 for måling af innovationens gennemslagskraft ser således ud:

Scoringstabellerne for måling af de kriminalpræventive projekters innovationsgrad efterfølges nu af scoringstabeller for måling af effekt.

Scoringstabel 8: Innovationens gennemslagskraft

<b>5</b>	Omverdenen i form af andre kommuner og diverse private foreninger og organisationer betragter indsatsen som en nyskabelse, fx har den vundet priser eller skabt afledte søsterprojekter
<b>4</b>	Indsatsen opleves som nyskabende af både projektdeltagerne, diverse samarbejdspartnere og en stor del af indsatsen målgruppe
<b>3</b>	Ud over initiativtagerne og projektlederne oplever også projektets nærmeste samarbejdspartnere indsatsen som en nyskabelse i den lokale kontekst
<b>2</b>	Hovedparten af de aktører, der deltager i udviklingen og realiseringen af indsatsen, oplever ligesom initiativtagerne aktiviteten som en nyskabelse i den lokale kontekst
<b>1</b>	Initiativtagerne oplever selv indsatsen som noget nyt i den lokale kontekst



## 4. KRIMINALPRÆVENTIV EFFEKT

---

Det er vigtigt at understrege, at innovation ikke er et mål i sig selv, men udelukkende et middel til at nå bestemte mål. Den offentlige sektor har mange bundlinjer i form af øget kvalitet, lighed, retssikkerhed, demokratisk styring, bæredygtig vækst mv. Den bundlinje, som vi fokuserer på her, er 'effekt' defineret som den offentlige sektors evne til at løse centrale problemer og udfordringer.

Den offentlige sektor får i høj grad sin legitimitet i kraft af dens evne til at løse komplekse samfundsproblemer, som eksempelvis kriminalitet, og løsningen af sådanne problemer kræver ofte, at der tænkes ud af boksen og skabes innovation. Stort set alle projekter udvikles med henblik på at løse problemer og opgaver på en bedre og mere effektiv måde, men gode intentioner er ikke nok. Selv det mest velmenende projekt kan ramme ved siden af skiven. Det er derfor vigtigt at måle om projekter – der kan være mere eller mindre innovative – rent faktisk formår at skabe den ønskede effekt i den forstand, at de øger den offentlige sektors evne til at løse problemer og opgaver.

Effektmåling er særdeles vanskelig. Det er således svært at måle alle de direkte og indirekte effekter af et projekt, og endnu mere vanskeligt at kontrollere for, om der eventuelt er andre faktorer end selve projektet, der kan forklare de fundne effekter. Vi vil imidlertid forsøge at løse problemet ved hjælp af en bredspektret måling af de kriminalpræventive projekters effekt. I erkendelse af vanskelighederne ved at måle projekternes direkte effekter, som i sidste ende kun kan måles gennem kontrollerede eksperimenter, vil vi måle en række indirekte indikatorer for skabelsen af de ønskede effekter i form af kriminalitetsforebyggelse. Det gør vi dels for få en så bred og dækkende effektmåling som muligt og dels i erkendelsen af at forskellige projekter i kraft



af deres særlige karakter og betingelser vil have forskellige muligheder for at score højt på de forskellige effektindikatorer.

Projekternes kriminalpræventive effekt vil således blive evalueret ud fra fire centrale spørgsmål:

1. Retter indsatsen i projektet sig mod de vigtigste risiko- og beskyttelsesfaktorer, som videnskaben har bidraget til at kortlægge?
2. Anvender projektet de metodiske tilgange, som ifølge forskningen er særligt virkningsfulde, når det handler om løse denne type af problemer?
3. Hviler projektet på sikker og solid viden om indsatsens kriminalpræventive effekt?
4. Vurderer projektets deltagere, at projektet har indfriet de på forhånd fastsatte forventninger til, hvad der skal præsteres og opnås gennem projektet?

De tre første spørgsmål handler om tilstedeværelsen af faktorer, som antages af have stor betydning for skabelsen af en kriminalpræventiv effekt, mens det sidste spørgsmål handler om, hvorvidt indsatsen i projektet vurderes at have skabt de forventede resultater og effekter i forhold at holde børn, unge og unge voksne ude af kriminalitet. Måltning af indsatsen mod centrale risiko- og beskyttelsesfaktorer, anvendelse af virkningsfulde tilgange og en sikker og solid viden om de kausale relationer er vigtig for skabelse af effektive kriminalpræventive indsatser, men i sidste ende er det selvfølgelig afgørende, at projektet rent faktisk vurderes at indfri forventningerne til resultater og effekter.

## EFFEKT GENNEM PÅVIRKNING AF BESKYTTELSES- OG RISIKOFAKTORER

For at skabe en effektiv kriminalpræventiv indsats er det afgørende, at projekterne arbejder direkte med at styrke beskyttelses- og/eller reducere risikofaktorer.

Rambøll har på baggrund af tilgængelig videnskabelig forskning kortlagt de vigtigste beskyttelses- og risikofaktorer<sup>1</sup>. Kortlægningen er opsummeret nedenfor:

Projekterne scores her ud fra, hvorvidt de i deres forskellige aktiviteter arbejder med relevante risiko- og beskyttelsesfaktorer, herunder om der fokuseres på høj-, mellem- eller lavrisikofaktorer. Det har også betydning, hvordan projekterne arbejder med

---

<sup>1</sup> Litteraturstudiet og metoden bag kan læses i sin helhed i Rambølls rapport 'Kriminalpræventive indsatser – kortlægning af viden og evidens' fra 2013, som findes på følgende hjemmeside: <http://subsiste.kk.dk/~lmedia/33F3E78F-83414F01AB6071A6525EFA99.aspx>

Figur 2: Oversigt over relevante risikofaktorer

<i>HØJRISIKOFAKTORER</i>	<i>MELLEMRIKOFAKTORER</i>	<i>LAVRIKOFAKTORER</i>
<i>Manglende uddannelse</i>	<i>Arbejdsløshed</i>	<i>At bo i et udsat bolig-</i>
<i>Mange skoleskift</i>	<i>Dårlig trivsel i skolen</i>	<i>område</i>
<i>Dårlige familiemæssige</i>	<i>Aggressiv adfærd</i>	<i>At være fattig</i>
<i>opvækstvilkår</i>	<i>Dårlig psykisk helbred</i>	<i>Moren fik barn som</i>
<i>Lav selvkontrol</i>	<i>Vold i hjemmet</i>	<i>teenager</i>
<i>Manglende empati</i>	<i>Arbejdsløse forældre</i>	<i>Forældre uden uddannelse</i>
<i>Antisocialt/manglende</i>	<i>Straffede forældre</i>	<i>Forældre med dårligt</i>
<i>netværk</i>	<i>Antisociale forældre</i>	<i>psykisk helbred</i>
<i>Tidligere kriminalitet</i>		<i>Forældre med misbrug</i>
<i>Misbrug</i>		

disse faktorer – om de arbejder direkte på at påvirke disse faktorer gennem en målrettet indsats, eller om de kun påvirker disse faktorer indirekte gennem indsatser, der primært retter sig mod andre faktorer. Scoringstabel 9 for måling af effekt gennem påvirkning af risiko- og beskyttelsesfaktorer ser således ud:

Scoringstabel 9: Påvirkning af risiko- og beskyttelsesfaktorer

<b>5</b>	Der arbejdes direkte med at påvirke relevante højrisikofaktorer (uddannelse, familieforhold, kriminalitet, lav selvkontrol, misbrug, manglende empati og/eller manglende netværk)
<b>4</b>	Der arbejdes direkte med relevante mellemrisikofaktorer (beskæftigelse, trivsel i skolen, fredelig adfærd, psykisk trivsel, vold i hjemmet og/eller forældrenes beskæftigelse, kriminelle baggrund og antisociale adfærd)
<b>3</b>	Der arbejdes indirekte med de fleste af overstående høj- og/eller mellemrisikofaktorer
<b>2</b>	Der arbejdes direkte med relevante lavrisikofaktorer (boligforhold, teenagegraviditet og/eller forældrenes psykiske trivsel, uddannelse og/eller misbrug)
<b>1</b>	Der arbejdes kun indirekte med en eller flere lavrisikofaktorer

## EFFEKT GENNEM ANVENDELSE AF VIRKNINGSFULDE TILGANGE

Det er vigtigt at kriminalpræventive projekter direkte eller indirekte retter sig mod at påvirke centrale risiko- og beskyttelsesfaktorer. Det er imidlertid også vigtigt, at projekterne gør brug af nogle af de tilgange til det sociale og kriminalpræventive arbejde, som videnskaben har påpeget som særligt virkningsfulde, og som er en betingelse for, at man kan få ordentlig tag i målgruppen og flytte dem, både individuelt og kollektivt, væk fra en kriminalitetstruet livssituation. Det er således ikke nok, at projektet har fokus på de vigtige risikofaktorer i form af beskæftigelse og uddannelse, hvis projekterne ikke evner at få fat i de unge og skabe et positivt samspil med dem, som ændrer deres adfærd og livssituation.

Med udgangspunkt i nyere forskning i socialpsykologi og socialt arbejde (Cameron og Keenan, 2010; Johnson, Miller and Duncan, 2000) kan der identificeres fire tilgange, som vurderes at være særligt virkningsfulde, og som derfor med fordel kan anvendes i kriminalpræventive indsatser og projekter.

- a) Bæredygtige relationer: Projektet arbejder bevidst på at sikre, at de unge i målgruppen oplever de socialarbejdere, som de har kontakt til, som tilgængelige, empatiske, troværdige, tillidsfulde og fortrolige.
- b) Empowerment: Projektet arbejder på at øge de unges selvværd, fremme deres evne til at mestre eget liv, samt styrke deres handlekraft og tro på fremtiden
- c) Sociale kapital: Projektet arbejder bevidst på at konsolidere og forbedre de unges og deres forældres indbyrdes relationer og udadvendte sociale kontakter med henblik på at understøtte de unges bestræbelser på at forbedre deres livssituation
- d) Ejerskab: Projektet giver de unge i målgruppen mulighed for at få indflydelse på projektets aktiviteter, sådan at de får ejerskab til aktiviteterne og deres egen og andres deltagelse og udbytte af disse.

Hvis én eller flere af disse virkningsfulde tilgange anvendes i projektets arbejde, så vil der alt andet lige være større sandsynlighed for, at indsatsen er effektiv i den forstand, at de tildelte ressource udnyttes til at skabe gode resultater og indfri målsætningerne. Scoringstabel 10 for måling af effekt gennem anvendelse af virkningsfulde tilgange ser således ud:

Scoringstabel 10:Anvendelse af virkningsfulde tilgange

<b>5</b>	Der er kvalitativ eller kvantitativ dokumentation for, at de unge rent faktisk oplever, at indsatsen arbejder på at skabe bæredygtige relationer, empowerment, social kapital og ejerskab
<b>4</b>	De fleste af de fire virkningsfulde faktorer er en integreret del af projektets praksis
<b>3</b>	Der arbejdes systematisk med en eller to af de virkningsfulde faktorer
<b>2</b>	Der arbejdes sporadisk med en eller flere af de virkningsfulde faktorer
<b>1</b>	Der arbejdes kun i meget begrænset omfang med en eller flere af de fire virkningsfulde faktorer

## EFFEKT I KRAFT AF ET SIKKERT OG SOLID VIDENSGRUNDLAG

Der tales i stigende grad om, at offentlige indsatser skal baseres på evidens for at sikre sig at offentlige midler anvendes på indsatser, der har en veldokumenteret effekt. I den stramme fortolkning kræver evidens, at en række uafhængige studier baseret på en eksemplarisk anvendelse af strikte metodiske forskningsprotokoller bekræfter, at en bestemt intervention skaber et bestemt ønskeværdigt resultat. Denne form for evidens er imidlertid forholdsvis begrænset på det sociale og kriminalpræventive område, fordi det er svært at kontrollere for ændringer i målgruppen og udefrakommende faktorer. I forhold til evalueringen af innovative projekter er der ydermere det problem, at innovative løsninger netop bryder med den gængse viden på området og skaber 'next practice' fremfor stille sig tilfreds med anvendelsen af 'best practice'. Der kan selvfølgelig godt skabes evidens for, at en ny og innovativ løsning virker og skaber en bestemt effekt, men det tager bare ofte lang tid. Det er derfor ikke forventeligt, at projekter, der er et resultat af samarbejdsdrevet innovation, vil have status af at være et evidensbaseret program.

Ønsket om, at vi i den offentlige sektor gør mere af det, der virker, og mindre af det, der ikke virker, er imidlertid helt legitimt, og heldigvis vil vi ofte kunne klare os med mindre end videnskabelig evidens i den strenge forstand. Det er derfor vigtigt at måle lokale projekters effekt ud fra, om de bygger på veldokumenteret viden, som stammer fra andre projekter, der har skabt en eller anden grad af evidens for effekten

af en given indsats<sup>2</sup>, og/eller tilvejebringes ved, at projektet selv kan dokumentere, at dets indsats skaber en bestemt effekt i forhold til målgruppens adfærd og situation. Jo mere projekter bygger et sikkert og solidt vidensgrundlag skabt af andre og/eller projektet selv, jo mere sandsynligt er det, at de skaber den ønskede kriminalpræventive effekt.

Det er vigtigt, at projekterne i deres kerne bygger på mere eller mindre evidensbaseret viden om dokumenterede effekter. Positive og veldokumenterede erfaringer fra andre projekter, organisationer eller lande kan både igangsætte og indgå i innovative kriminalpræventive projekter. Det er dog ikke nok i sig selv, at et projekt bygger på veldokumenteret viden udefra. Der er nemlig altid en risiko for, at den dokumenterede kausaleffekt i en bestemt forandringsteori ikke viser sig i den nye kontekst på grund af nogle anderledes og måske særlige lokale omstændigheder. Derfor skal den eksternt genererede viden allerhelst suppleres med en egen dokumentation af, at projekts indsats rent faktisk skaber de ønskede effekter på målgruppens adfærd, sådan at forandringsteorien bekræftes. Nogle gange er der ikke nogen eksternt genereret evidens, som projektet kan bygge på, men her er det så vigtigt, at projektet selv formulerer en forandringsteori, og kan dokumentere at indsatsen overfor målgruppen skaber den ønskede effekt. Det er præcis dette ræsonnement, som scoringstabel 11 for måling af effektivitet i kraft af et sikkert og solidt vidensgrundlag afspejler:

## EFFEKT I KRAFT AF INDFRIELSE AF PÅ FORHÅND GIVNE RESULTAT- OG EFFEKTMÅL

Det er som tidligere nævnt vanskeligt at vurdere den isolerede effekt af kommunens kriminalpræventive indsatser. Dels er der mange forskellige indsatser, som spiller sammen, og dels sker der en masse ting i lokalsamfundet og de unges liv, som ikke påvirkes af indsatsen, men alligevel ændrer deres adfærd og situation. De unge bliver således ældre, mere modne, stifter familie mv. Projektets egen vurdering af indsatsen og de opnåede resultater og effekter giver imidlertid en god indikation på, om projektet bidrager til en effektiv problemløsning ved at lave en indsats, der i så høj grad som muligt realiserer potentialet i den valgte metode. De, der har udviklet og står for projekterne, har selv været med til at formulere nogle realistiske aktivitetsrelaterede resultatmål og opstille nogle specifikke effektmål for projektet. Deres vurdering af, om disse resultat- og effektmål rent faktisk indfries, giver et godt fingerpeg om projektets effektskabelse.

---

<sup>2</sup> For eksempler på dokumenteret viden på dette område se vidensbanken: <http://subsiste.kk.dk/~media/33F3E78F-83414F01AB6071A6525EFA99.ashx>. Det bagvedliggende excel-ark opstiller den opsamlede viden, bl.a. ift. målgruppe, indsatstyper, forebyggelsesniveau og opnået effekt. Arket er medsendt denne guide og kan desuden rekvireres hos [gkm@okfkk.dk](mailto:gkm@okfkk.dk)

Scoringstabel 11: Sikkert og solidt vidensgrundlag

<b>5</b>	Indsatsen bygger i sin kerne på evidensbaserede metoder fra andre indsatser og/eller systematiske før-og-eftermålinger, der dokumenterer, at indsatsen rent faktisk skaber de ønskede effekter
<b>4</b>	Indsatsen bygger både på elementer af veldokumentet viden om effekten af bestemte aktiviteter, samt på en systematisk egen-dokumentation af, at indsatsen rent faktisk skaber de ønskede effekter
<b>3</b>	Indsatsen bygger ikke på nogen eksternt genereret viden om effekter af bestemte indsatser (måske fordi en sådan viden ikke findes), men det kan både kvalitativt og kvantitativt demonstreres, at den skaber de ønskede effekter
<b>2</b>	Indsatsen bygger på eksternt genereret viden om effekten af visse elementer af indsatsen, men det er kun i begrænset omfang (fx gennem evaluering af et pilotprojekt) lykkedes selv at dokumentere, at indsatsen skaber de ønskede effekter
<b>1</b>	Indsatsen bygger alene på en formodning om en mulig effekt af indsatsen, men er ikke endnu ikke i stand til at dokumentere, at de ønskede effekter opnås, hvilket enten skyldes, at indsatsen lige er startet, eller at indsatsens dokumentationspraksis er mangelfuld

Vurderingen af opfyldelsen af de aktivitetsrelaterede resultatmål, fx med hensyn til projektets omfang, kapacitet og den opnåede brugertilfredshed, er interessant, fordi den siger noget om projektets umiddelbare resultater (output). Der er imidlertid ingen garanti for, at opfyldelsen af bestemte aktivitetsrelaterede resultatmål fører til de ønskede effekter (outcome). Som bekendt kan operationen lykkes selvom patient ender med at dø. Det er derfor en god ide at supplere vurderingen af de aktivitetsrelaterede resultatmål med en vurdering af opfyldelsen af de specifikke effektmål, der er opstillet for projektet. I jo højere grad projektets deltagere vurderer, at deres forventninger til resultater og effekter indfries, jo større effekt vil vi alt andet lige forvente, at projektet har. Scoringstabel 12 for måling af indfrielsen af på forhånd givne resultat- og effektmål ser på denne baggrund således ud:

Scoringstabel 12: Indfrielsen af på forhånd givne resultat- og effektmål

5	Stort set alle de aktivitetsrelaterede resultatmål og effektmål er opfyldt, og der er således god grund til at øge ambitionsniveauet i fremtiden
4	Hovedparten af de opstillede resultatmål og effektmål er opfyldt, men der er stadig plads til forbedring
3	Der er en god og fornuftig opfyldelse af indsatsens specifikt formulerede effektmål, men hovedparten af resultatmålene er ikke blevet opfyldt
2	Det vurderes, at der er en god opfyldelse af de opstillede resultatmål, mens det kniber med opfyldelsen af de specifikt formulerede effektmål for indsatsen
1	Det vurderes, at der kun er en delvis, eller måske ligefrem en manglende, opfyldelse af indsatsens resultatmål og effektmål

Efter således af have præsenteret de variable, parametre og scoringstabeller, som er en del af måleinstrumentet, vender vi nu blikket mod den praktiske anvendelse og resultaterne af denne anvendelse.

## 5. RESULTATER FRA AFPRØVNINGEN AF MÅLEINSTRUMENTET

---

Udviklingen af måleinstrumentet foregik i et tæt samarbejde med de kriminalpræventive projekter i København Kommune. I det tidlige efterår 2015 blev der således holdt et fællesseminar for alle projekterne, hvor ideerne bag udviklingen af måleinstrumentet blev præsenteret. Her var der bl.a. diskussion af behovet for innovation og samarbejde med henblik på at udvikle effektfulde indsatser. Seminaret førte til, at en række projekter meldte sig til at deltage i en test af den første prototype af måleinstrumentet, som var udviklet af forskere og medarbejdere fra Sikker By sekretariatet i fællesskab. Prototypen blev først testet på to projekter, som scorede sig selv på alle 12 indikatorer, og bagefter afrapporterede deres positive og negative erfaringer til projektgruppen. Prototypen blev så revideret og testet på to nye projekter med en lidt forskellig profil, som også kom med vigtig feedback til projektgruppen. Måleinstrumentet blev herefter præsenteret for projektets følgegruppe, hvorefter den færdige version var klar til brug i fuld skala.

Københavns Kommunes Sikker By sekretariat har årligt målt en række kriminalpræventive projekter i kommunen i forhold til deres resultater og effekter. Disse 24 kriminalpræventive indsatser blev udvalgt til at deltage i forskningsprojektet. Det nye måleinstrument ændrede effektmålingen en smule og tilføjede desuden som noget helt nyt måling af samarbejde og innovation.

Der blev udsendt en grundig vejledning i brugen af det nye måleinstrument til alle projekterne, der skulle deltage i undersøgelsen. Baggrunden for de forskellige scoringstabeller blev kort skitseret, og projektlederne kunne så efter diskussion i projektledelsen score projektet på alle de 12 parametre ved at afkrydse scoringsværdien



i et elektronisk skema. I forbindelse med hver af disse scoringer blev de bedt om at angive en begrundelse for scoringen. Det udfyldte skema blev til sidst indsendt til Sikker By sekretariatet. Selv-scoringen fandt sted i marts-april 2016.

Da der var tale om en selv-scoring med udgangspunkt i en elektronisk version af måleinstrumentet, blev alle scoringerne efterfølgende valideret af medarbejdere fra Sikker By sekretariatet, som ud fra deres viden og kendskab til projekterne og en sammenligning af de anførte scoringsværdier med begrundelserne for disse gennemgik alle selv-scoringerne, og derefter kontaktede de projekter, der syntes at ligge for lavt eller for højt med henblik på at diskutere behovet for justeringer. Generelt var indtrykket, at scoringerne var forholdsvis præcise og dækkende, og der blev kun foretaget enkelte justeringer af scorerne. Proceduren med et efterfølgende tjek på scoringerne var meldt ud til projekterne på forhånd, og det har givetvis medvirket til at hindre 'window dressing', som er et kendt fænomen, hvor projekter fristes til at fremstille deres resultater som værende bedre, end de egentlig er, for at se godt ud i bevillingsmyndighedernes øjne.

## VALIDERING AF ADDITIVE INDEKS

På baggrund af den validerede selv-scoring har vi for hvert projekt beregnet sam-hørende værdierne på de tre hovedvariable: samarbejde, innovation og kriminalpræ-ventiv effekt. De tre hovedvariable er som tidligere nævnt konstrueret som additive indeks, der hver især måles ved hjælp af fire parametre, der dækker over forskellige dimensioner ved den pågældende variabel. Værdien på hver af de tre hovedvariable fås ved at lægge scoringerne på de fire sideordnede parametre sammen, hvilket betyder, at værdierne på hver af de tre hovedvariable varierer mellem mindsteværdien 4 og maksimumsværdien 20.

Betingelsen for, at man kan lægge scoringer på forskellige parametre sammen i konstruktionen af et additivt indeks, som kan siges at måle en bestemt variabel, er imidlertid, at de fire parametre reflekterer den samme bagvedliggende faktor. Før vi går videre, og kigger på de statistiske sammenhænge mellem de tre hovedvariable, bliver vi derfor nødt til at undersøge om projekterne scorer konsistent på de forskellige parametre, som indekset består af. Hvis der er inkonsistens mellem de fire parametre, giver det ikke mening at lægge scoringsværdierne sammen.

Faktoranalysen i tabel 1 viser, at de fire parametre, der ifølge måleinstrumentet skal måle den kriminalpræventive effekt, loader på (korrelerer med) den samme bagvedliggende variabel. Der udtrækkes kun én faktor, da den beregnede eigenvalue er større

end en. Den bagvedliggende faktor forklarer 70,5 procent af variationen af de fire parametre. Den bagvedliggende faktor forklarer således en stor andel af de fire parametres samlede varians. Konklusionen er derfor, at man godt kan forsvare at lægge værdierne på de fire parametre sammen til et indeks, sådan som vi har gjort det her.

Tabel 1: Faktorloading for effektvariablen

	Komponent I
Effekt gennem påvirkning af beskyttelses- og risikofaktorer	,813
Effekt gennem anvendelse af virkningsfulde tilgange	,920
Effekt i kraft af et sikkert og solid vidensgrundlag	,713
Effekt i kraft af indfrielse af på forhånd givne resultat- og effektmål	,897
Forklaret varians	70,5 %

Resultatet af faktoranalysen af samarbejdsvariablen, som er gengivet i tabel 2, viser på samme vis, at der kun bliver udtrukket én faktor, der har en eigenvalue på 2,6, og som forklarer 64 procent af variationen på de fire parametre. Det fremgår imidlertid af komponentmatricen, at parameteret 'samarbejdets bredde' loader mindre end de andre parametre. Korrelationen er dog større end 0,4, hvilket er en tilstrækkelig høj til, at det kan forsvares at tage variablen med i et samlet indeks.

Tabel 2: Faktorloading samarbejdsvariablen

	Komponent I
Samarbejdets bredde	,414
Samarbejdets omfang	,852
Samarbejdets karakter, tæthed og dybde	,929
Ledelse af samarbejdet	,910
Forklaret varians	64 %

Den sidste faktoranalyse af parametrene, der måler variablen innovation, viser, at der også her kun bliver udtrukket én faktor med en eigenvalue over 1. Som det kan ses i tabel 3, forklarer den bagvedliggende faktor 55,2 procent af variationen på de fire parametre. Dette er lidt mindre end for de to andre variable, men stadig fint.

**Tabel 3: Faktorloading for innovationsvariablen**

	Komponent I
Innovationens dybde på ideplanet	,648
Innovationens dybde i praksis	,768
Innovationens karakter	,851
Innovationens gennemslagskraft	,689
Forklaret varians	55,2 %

For at få et andet samlet mål for pålideligheden af de tre indekser har vi også udregnet de såkaldte Cronbach alfa koefficienter, der måler, i hvor høj grad de fire parametre, der indgår i hver af de tre hovedvariable, samvarierer. Dermed måles den interne konsistens i hver af de additive indekser, der dække over hver deres variabel. Cronbach alfa går fra 0-1, hvor 1 indikerer perfekt samvariation mellem de forskellige parametre, mens 0 betyder, at der ikke er nogen samvariation. Hvis Cronbach alfa er over 0,70 vil man uden problemer kunne lægge værdierne på de fire parametre sammen til et samlet indeks. Det fremgår af nedenstående tabel, at Cronbach alfa værdierne for alle de tre indekser er over 0,70.

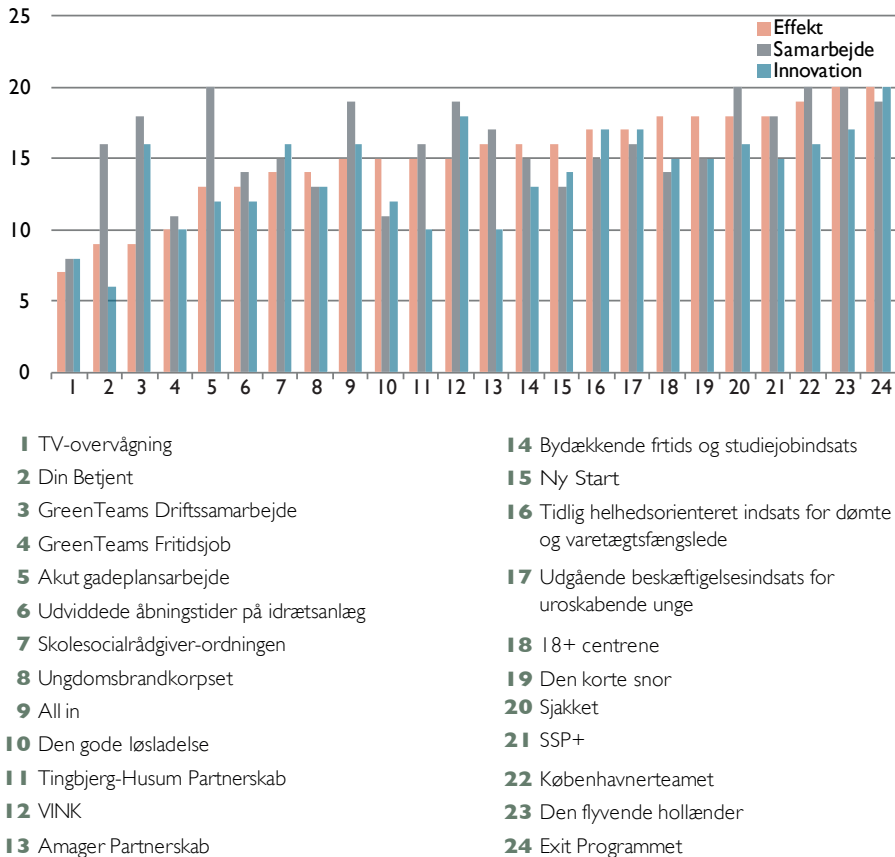
**Tabel 4: Reliabilitetsanalyse**

	Cronbach alfa
Effekt	0,85
Samarbejde	0,81
Innovation	0,71

På baggrund af både faktoranalyserne og beregningen af Cronbach alfa kan vi altså konkludere, at der ikke er nogen problemer ved at konstruere de tre additive indekser, der måler henholdsvis effekt, samarbejde og innovation. De tre indeks bliver som nævnt konstrueret ved at lægge scoren fra de fire parametre sammen. Projekterne får således en score, der går fra 4 points (laveste score) til 20 points (højeste score).

I nedenstående figur sammenlignes scoren for henholdsvis effekt, samarbejde og innovation på tværs af alle projekterne. I figuren er projekterne sorteret efter, hvor højt de scorer på effektmålet, som er den afhængige variabel. Det fremgår af figur 3, at 'Exit programmet' næsten får maksimum point på alle de tre parametre, mens 'Tv-overvågning' scorer lavt på alle tre variable.

Figur 3: Score for henholdsvis effekt, samarbejde og innovation (Indeks score: 4-20)



Som vi vender tilbage til senere, er det bemærkelsesværdigt, at projektet 'Green Team Driftssamarbejde' både scorer højt på samarbejde og innovation, samtidig med at det scorer meget lavt på kriminalpræventiv effekt.

## BIVARIATE SAMMENHÆNGE MELLEM SAMARBEJDE, INNOVATION OG EFFEKT

Da vi nu har valideret konstruktionen af vores tre hovedvariable, kan vi gå videre til undersøgelsen af sammenhængene mellem samarbejde, innovation og den kriminalpræventiv effekt. Vi undersøger i den forbindelse også, hvorvidt projekternes budget og deres varighed har betydning.

Tabel 5: Korrelationsmatrice over sammenhængene mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt

		Effekt	Sam- arbejde	Innova- tion	Projektets varighed	Budget pr. år
Effekt	Pearson Correlation	1				
	Sig. (2-tailed)					
	N	24				
Sam- arbejde	Pearson Correlation	,502*	1			
	Sig. (2-tailed)	,012				
	N	24	24			
Innova- tion	Pearson Correlation	,680***	,536**	1		
	Sig. (2-tailed)	,000	,007			
	N	24	24	24		
Projektets varighed	Pearson Correlation	,431	,310	,350	1	
	Sig. (2-tailed)	,051	,171	,120		
	N	21	21	21	21	
Budget pr. år	Pearson Correlation	,573*	,061	,462	,581*	1
	Sig. (2-tailed)	,020	,824	,072	,023	
	N	16	16	16	15	16

\* $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,005$

Vi har først lavet en simpel korrelationsanalyse af de bivariate sammenhænge mellem de tre additive indeks for samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt, samt projekternes varighed og årlige budget. Tabel 5 viser de bivariate sammenhænge mellem de forskellige variable. De statistisk signifikante sammenhænge er markeret med fed. Korrelationsanalysen i tabel 5 viser, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem samarbejde, innovation og effekt. Dvs. at projekter, der scorer højt innovation og samarbejde, også scorer højt på kriminalpræventiv effekt. Korrelationskoefficienten er dog klart størst for sammenhængen mellem innovation og kriminalpræventiv effekt. Tabellen viser ikke overraskende, at der også er en positiv sammenhæng mellem projekternes budget og projekternes effektscore, sådan at projekter med et større budget scorer højere på effektmålet. Varigheden på projekterne er også positivt korreleret med deres effekt. Sammenhængen er dog ikke særlig stærk og kun signifikant på et 10 procents niveau. Tabellen indikerer dog, at eksterne forhold såsom projekternes varighed og budget har betydning.

Vi har i de næste tre figurer lavet nogle grafiske illustrationer af sammenhængen mellem henholdsvis samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt. Figur 4 viser sammenhængen mellem graden af samarbejde mellem offentlige og private partnere og projekternes kriminalpræventive effekt. Linjens hældning indikerer, at der er en positiv sammenhæng. Projekter, der scorer højt på samarbejde, scorer også højt på effektmålet. Den bivariate analyse kan således bekræfte den første hypotese, der antager, at samarbejde mellem offentlige og private partnere øger de kriminalpræventive projekters effekt, fordi de skaber bedre koordination.

Det fremgår dog tydeligt af figuren, at projekterne 'Green Team driftssamarbejde' og 'din betjent' ikke følger de generelle mønster, idet de scorer væsentligt lavere på effektvariablen, end man kunne forvente ud fra deres samarbejdsniveau.

Figur 5 viser sammenhængen mellem projekternes samarbejde mellem offentlige og private partnere og projekternes innovationshøjde. Det fremgår af figuren, at der også her er en positiv sammenhæng mellem de to variable. Projekter, der scorer højt på samarbejde, scorer også højt på innovationsmålet. Den bivariate analyse bekræfter således den anden hypotese, der postulerer, at samarbejde øger innovationshøjden. Projektet 'Din betjent' afviger imidlertid fra det generelle mønster, idet de har en relativ høj score på samarbejde samtidig med at scorer lavt på innovation.

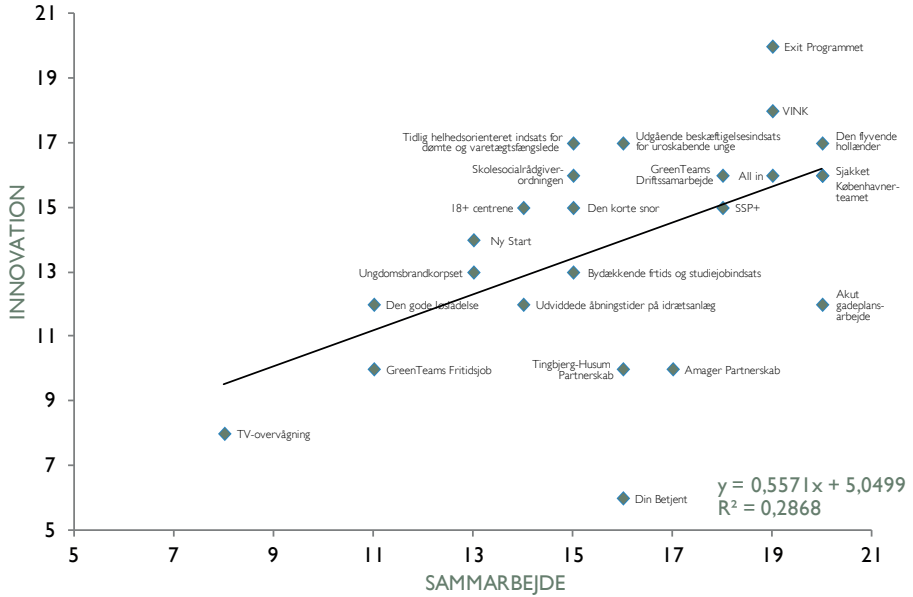
Den sidste figur illustrer sammenhængen mellem projekternes innovationshøjde og deres kriminalpræventive effekter. Figuren viser tydeligt, at projekter med en høj score

på innovationsmålet, også scorer højt på det kriminalpræventive effektmål, mens de projekter, der har en lav innovationshøjde, også har en lav kriminalpræventiv effekt. Den bivariate analyse kan således bekræfte hypotese 3, der forudsiger, at en større innovationshøjde vil øge de kriminalitetsforebyggende indsatsers effekt. Igen ser vi, at projektet 'Green team driftsarbejde' scorer væsentligt lavere på effektmålet, end man ville kunne forvente ud fra deres innovationshøjde.

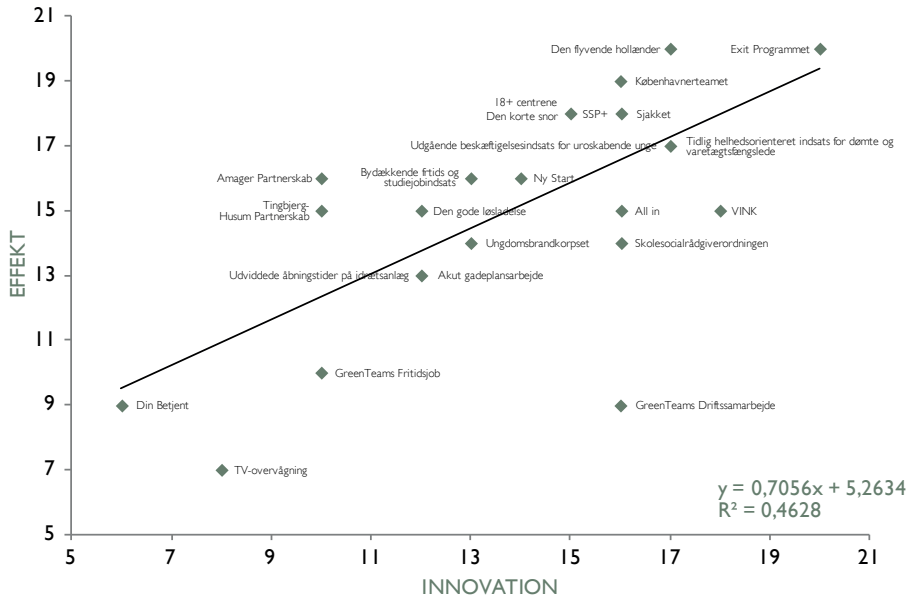
Figur 4: Sammenhængen mellem samarbejde og effekt



Figur 5: Sammenhængen mellem samarbejde og innovation



Figur 6: Sammenhængen mellem innovation og kriminalpræventiv effekt





## REGRESSIONSANALYSE AF HVOR MEGET VARIABLE PÅVIRKER HINANDEN

Indtil nu har vi kun analyseret de bivariate sammenhænge, og fundet ud af, at værdierne på de tre hovedvariable samvarierer, når vi kigger på dem to og to. Vi vil nu gå et skridt videre ved at analysere, hvordan henholdsvis samarbejde og innovation påvirker projekternes kriminalpræventive effekt. Spørgsmålet er, hvor lidt eller hvor meget de tre variable påvirker hinanden. Analysen tager form af en lineær regressionsanalyse, der udregner regressionskoefficienter, der angiver, hvor meget den kriminalpræventiv effekt stiger, når henholdsvis samarbejdsniveauet og innovationshøjden stiger med en enkelt enhed. Tabel 6 angiver resultatet af regressionsanalysen.

Tabel 6: Resultater af regressionsanalysen

	Model 1		Model 2		Model 3	
	Ustandar- diserede koefficienter	Standard fejl	Ustandar- diserede koefficienter	Standard fejl	Ustandar- diserede koefficienter	Standard fejl
Konstant	6,46***	3,23	5,26	2,32	3,436	2,897
Samarbejde	0,54*	0,20			0,209	,199
Innovation			0,71**	0,16	0,60**	,191
N	24		24		24	
R square	25 %		46 %		49%	

\* $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,005$

Model 1 viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem samarbejde og kriminalpræventiv effekt. En stigning på ét point i samarbejdet vil betyde en stigning på 0,54 i den kriminalpræventive effekt. Styrken i sammenhængen er imidlertid ikke særlig stor, da den kun forklarer 25 % af variationen i projekternes kriminalpræventive effekt.

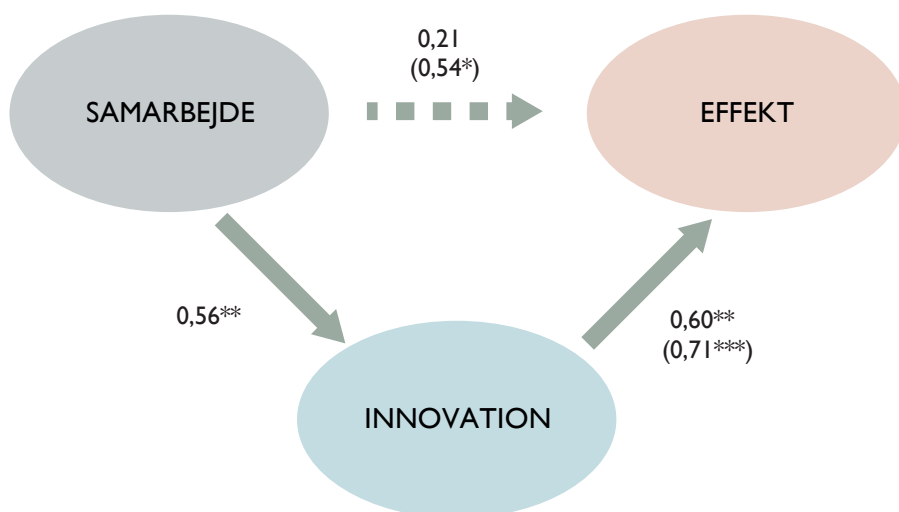
I Model 2 afprøves, hvorvidt der er en sammenhæng mellem projekternes innovations-højde og deres kriminalpræventive effekt. Modellen viser, at sammenhængen mellem innovation og effekt er højsignifikant. Regressionskoefficienten viser, at en stigning på en enhed i innovationshøjden vil betyde en stigning på 0,71 i den kriminal-

præventive effekt. Styrken i sammenhængen er også væsentlig større, hvilket fremgår af en R square, som er på 46 procent, hvilket vil sige, at innovationsvariablen forklarer 46 procent af den samlede variation i innovationsvariablen.

I Model 3 tester vi gennem en multivariat analyse, hvordan både innovation og samarbejde i samspil med hinanden påvirker den kriminalpræventive effekt af projekterne. Modellen viser, at når begge variable er inkluderet i kausalanalysen bliver samarbejdsvariablen påvirkning af effektmålet insignifikant. Der er således noget, der tyder på, at sammenhængen mellem samarbejde og kriminalpræventiv effekt er en indirekte sammenhæng, der går via skabelsen af innovation. Resultatet af den multivariate regressionsanalyse er vist i tabel 6.

Figur 6 illustrerer de formodede sammenhænge mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt. De bivariate sammenhænge er angivet i parentes. Det fremgår, at samarbejde mellem forskellige offentlige og private parter øger de kriminalpræventive projekters innovationshøjde, hvilket igen har en positiv indvirkning på projekternes kriminalpræventive effekt. Derimod øger samarbejde ikke direkte de kriminalpræventive projekters effekt, da regressionsanalysen viser, at sammenhængen mellem samarbejde og effekt bliver insignifikant, når der kontrolleres for innovation. Regressionskoefficienten for samarbejde mindskes også betydeligt (fra 0,54 til 0,21), når innovationshøjde inkluderes i modellen. Vi kan altså ud fra denne analyse konkludere, at det samarbejdsdrevet innovation, der skaber kriminalpræventiv effekt, og ikke samarbejde i sig selv. Effekten af samarbejde går via innovation.

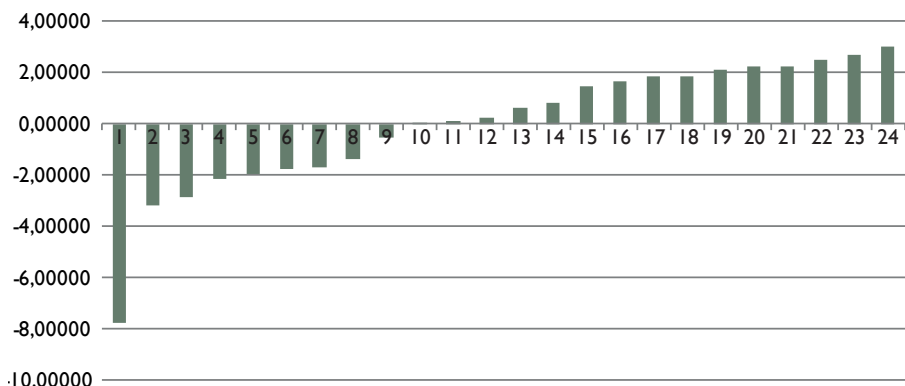
Figur 6: Sammenhæng mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt



## RESIDUALANALYSE

I figur 7 er der lavet en analyse af, i hvor høj grad projekternes kriminalpræventive effekt afviger fra, hvad man (ud fra den opstillede model) kan forvente ud fra deres grad af samarbejde og innovation. Det fremgår af figuren, at Green Team scorer ca. 8 point mindre på effektindekset end man kunne forvente ud fra deres niveau af samarbejde og innovation. Derimod ser vi at et projekt som Amager partnerskab har en bedre score på effektindekset, end man kunne forvente ud fra deres innovations og samarbejdsniveau.

Figur 7: Forskellen mellem den forventede effekt score og den reelle effektscore



- |   |  |
|---|--|
| <b>1</b> GreenTeams Driftssamarbejde                                      | <b>13</b> Exit Programmet                        |
| <b>2</b> VINK   | <b>14</b> Sjakket                                |
| <b>3</b> TV-overvågning   | <b>15</b> Ny Start                               |
| <b>4</b> Skolesocialrådgiver-ordningen                                    | <b>16</b> Bydækkende fritids og studiejobindsats |
| <b>5</b> All in   | <b>17</b> Københavnerteamet                      |
| <b>6</b> Akut gadeplansarbejde  | <b>18</b> SSP+                                   |
| <b>7</b> GreenTeams Fritidsjob  | <b>19</b> Den gode løsladelse                    |
| <b>8</b> Din Betjent  | <b>20</b> Den flyvende hollænder                 |
| <b>9</b> Udvidede åbningstider på idrætsanlæg                             | <b>21</b> Tingbjerg-Husum Partnerskab            |
| <b>10</b> Udgående beskæftigelsesindsats for uroskabende unge             | <b>22</b> Den korte snor                         |
| <b>11</b> Ungdomsbrandkorpsen   | <b>23</b> 18+ centrene                           |
| <b>12</b> Tidlig helhedsorienteret indsats for dømt og varetægtsfængslede | <b>24</b> Amager Partnerskab                     |

## KONKLUSIONER OG FORBEHOLD I FORHOLD TIL RESULTATERNE

Analysen viser, at samarbejde mellem forskellige offentlige og private parter øger de kriminalpræventive projekters innovationshøjde. Analysen viser samtidig, at en større innovationshøjde blandt projekterne øger deres kriminalpræventive effekt. Derimod kan man ikke konkludere, at samarbejde mellem offentlige og private aktører øger effekten af de kriminalitetsforebyggende indsatser uafhængigt af innovationsgraden. Analysen viser, at samarbejde har en indirekte påvirkning på effekten, idet samarbejde øger innovation, og innovation øger den kriminalpræventiv effekt.

Der må imidlertid tages en række forbehold i forhold til muligheden for at drage klare og sikre konklusioner vedrørende de kausale relationer mellem variablene. For det første kan man ikke med tværsnitsdata sige noget entydigt om den kausale relation mellem variablene, dvs. hvilken af variablene der er den uafhængige og som påvirker den mellemkommende og den afhængige variabel, da alle variabler er målt på samme tidspunkt. Man kan således ikke ud fra denne analyse entydigt konkludere samarbejde påvirker innovation. I princippet kunne 'innovation' også påvirke 'samarbejde', selvom om det ville være svært at forstå rent intuitivt.

For det andet kan der være en tendens til, at sammenhængene bliver stærkere, når analyserne baseres på selvevaluering. Hvis de ansvarlige for projektevalueringen allerede har scoret projektet højt på ét parameter, så vil de måske være tilbøjelige til også at rate projektet højt på andre parametre. Den interne validitet i vores undersøgelse højnes dog ved, at der som nævnt har været en dialog med projekterne om deres scoring, så de ikke har kunnet følge deres egen interesse i at score højt på alle parametre.



## 6. CASESTUDIER AF BEMÆRKELESVÆRDIGE SCORINGSMØNSTRE

Som allerede antydnet i analysen af resultaterne i det foregående afsnit, er der flere af de kriminalpræventive projekter i Københavns Kommune, som har et bemærkelsesværdigt scoringsmønster. Nogle projekter er bemærkelsesværdige, fordi de scorer særligt højt eller særligt lavt på parametrene, andre projekter fordi de afviger fra den generelle tendens til, at en høj grad af samarbejde fører til en høj grad af innovation, som igen fører til en høj kriminalpræventiv effekt. For at se hvad der gemmer sig bag disse bemærkelsesværdige scoringsmønstre, har vi udvalgt en håndfuld projekter, som vi efterfølgende har lavet et kvalitativt casestudie af. På baggrund af deres afrapportering har vi lavet et fokusgruppeinterview med projektledere og medarbejdere for at få en bedre forståelse af de tre parametre og sammenhængene imellem i det enkelte projekt. De fem projekter, som vi har kigget nærmere på, er sammen med deres særlige scoringsmønster angivet i tabel 7.

Tabel 7: Projekter med bemærkelsesværdige scoringsmønstre udvalgt til casestudier

Projekt	Samarbejdsscore	Innovationsscore	Effektscore
Københavnerteamet	Høj (20)	Medium (14)	Høj (19)
18+ centrene	Medium (14)	Medium (15)	Høj (18)
Green Teams fritidsjob	Lav (11)	Lav (10)	Lav (10)
Den gode løsladelse	Lav (11)	Lav (12)	Medium (15)
Tingbjerg-Husum Partnerskab	Medium (16)	Lav (10)	Medium (15)

Lad os kort opsummere de forskellige forklaringer på de bemærkelsesværdige scoringsmønstre, som de kvalitative casestudier peger på.

## KØBENHAVNERTEAMET

*Samarbejde: 20; Innovation: 14; Effekt: 19.*

### **Faktaboks 1: Københavnerteamet**

**Opstart:** 2002

**Forebyggelse:** Sekundær og tertiær

**Målgruppe:** Kriminalitets- og bandetruede eller -involverede børn og unge i alderen 9-25 år

**Kontaktflade:** Ca. 13.000 unge pr. år. Direkte kontakt og dialog: Ca. 1000 unge pr. år.

Københavnerteamet er et gadeplansprojekt, som blev etableret i november 2002 med henblik på at understøtte lokale tilbud og institutioner i akutte situationer i byen relateret til grupper af marginaliserede unge. Københavnerteamets særlige kompetence er arbejdet med de mest udsatte og uroskabende unge, som klubber og væresteder på 'normalområdet' kan have svært ved at håndtere.

I løbet af indsatsens første leveår etablerede Københavnerteamet et stort netværk af lokale klub- og gadeplansmedarbejdere. Samtidig udviklede teamet stærke samarbejdsrelationer til centrale offentlige aktører på området, og i dag deltager Københavnerteamet fast på SSP-møder og i udarbejdelsen af SSP-handleplaner. Herudover varetager det formandskabet i Gadeplan København, som er et koordinerende og opkvalificerende netværk af gadeplansindsatser på tværs af de forskellige københavnske bydele. Opbygningen af gode relationer til de lokale aktører, kommunen og politiet er med til at positionere Københavnerteamet som en nøgleaktør i arbejdet med de mest udsatte unge.

Helt afgørende for at forstå Københavnerteamets succes er deres store kontaktflade og samarbejde med målgruppen. Gennem gadeplansarbejdet og deres faste vejledningscafé rekrutterer Københavnerteamet unge rollemodeller til at hjælpe til med at arrangere en række fritids- og ferieaktiviteter såsom halvårslige fodboldturneringer, boksetræning og anden kampsport. Teamet skaber herigennem 25 fritidsjob, som de selv ansætter unge i, og som dermed kan bruges strategisk i forhold til arbejdet med

de marginaliserede unge. Tidligere ansatte bliver samtidig teamets ambassadører i de enkelte områder, og de kan assistere, når de rykker ud i akutte situationer. To tidligere fritidsjobbere er endvidere ansat som faste medarbejdere i teamet i dag.

Københavnerteamet arbejder endvidere målrettet med innovation gennem konceptet Samskabende Social Innovation (SSI), som er udviklet i regi af det kommunalt faciliterede centerfællesskab Center for Forebyggelse og Rådgivning. Teamets ledelse har selv opstillet et mål om at igangsætte tre SSI-aktiviteter om året. I 2015 blev målet mere end indfriet med et fotoprojekt, et ungepanel, et åben klub projekt og et U-turn-projekt. Disse socialpædagogiske udviklingsprojekter har alle involveret repræsentanter fra personer fra målgruppen i forsøget på at styrke de unges aktive deltagelse i civilsamfundet.

Ved at bringe de unges ressourcer i spil som en aktiv del af indsatsen og løbende udvikle nye tiltag med udgangspunkt i målgruppens skiftende ønsker og behov skabes der synergi mellem teamets forskellige delaktiviteter og en høj grad af nytænkning. Med udgangspunkt i det omfattende netværk, som er etableret gennem årene, udvikles nye og anderledes aktiviteter, der bidrager til at øge effekten af de eksisterende. Kombinationen af det akutte gadeplansarbejde, den faste vejledningscafé, de tilbagevendende fritids- og ferieaktiviteter og de løbende SSI-projekter skaber en palette af midler og indgangsvinkler til at arbejde direkte med en række højrisikofaktorer og virkningsfulde tilgange. Krydsbefrugtningen muliggør en høj målopfyldelse inden for alle delaktiviteterne, hvorved indsatsen vurderes at være højeffektiv.

## 18+ CENTRENE

*Samarbejde: 14; Innovation: 15; Effekt: 18.*

### Faktaboks 2:

#### 18+ centrene

Opstart: 2009

Forebyggelse: Tertiær

Målgruppe: Kriminalitets- og bandetruede unge i alderen 18-25 år

Antal brugere: 479 unikke unge

18+ centrene er aktivitetscentre med tilknyttede vejlednings- og rådgivningsressourcer for unge over 18 år, som blev etableret i kølvandet på urolighederne på Nørrebro i



2008. Ambitionen er at få uroskabende unge væk fra gaden og ind i en positiv udvikling med uddannelse, job og et meningsfuldt fritidsliv. Centrene tilbyder aktiviteter som fx madlavning, idræt, introduktion til foreningsliv og udflugter, og der laves løbende relations- og motivationsarbejde, samt opsøgende arbejde i nærmiljøet. Fire af centrene drives kommunalt i regi af Socialforvaltningen, mens ét er udliciteret til Askovfonden.

18+ centrene har en betragtelig samarbejdsflade. I selve centrene arbejdes med at skabe bro mellem de unge og relevante aktører inden for uddannelse og beskæftigelse såsom UU København, Jobcenter København, Socialcenter København, SSP+, Kriminalforsorgen, Exit-programmer, mentorer, retshjælp, gældsrådgivning og det frivillige foreningsliv. Den tværgående ledelse er endvidere en del af SSP+ og SSP-ledergruppen, og mødes regelmæssigt med de øvrige medlemmer af Center for Forebyggelse og Rådgivning (CFR) for at drøfte kriminalitetsudviklingen i de områder, hvor centrene er placeret. Da netværket er meget stort, at det imidlertid begrænset, hvor meget samarbejdspartnerne er involveret i udviklingen af nye aktiviteter.

Sammen med bl.a. Københavnerteamet har 18+ centrene været en central aktør i udviklingen af konceptet for Samskabende Social Innovation i regi af CFR, og 18+ centrene deltager i flere fælles SSI-projekter. Man har dog ikke valgt at arbejde ligeså målrettet med SSI-konceptet, som vi så det hos Københavnerteamet. Den tværgående ledelse har siden 2012 fokuseret på en større inkrementel omstilling af centrene fra væresteder til kompetencegivende brobygningscentre. Hvor man tidligere har set det som sin primære opgave at få de unge væk fra gaden og ind i centrene, er man nu mere optaget af at få dem ud af centrene og ind i samfundet. Den nye programteori har bl.a. ført til etableringen af et tværgående vejlederteam, en opkvalificering af det pædagogiske personale i vejlednings- og brobygningsarbejde og en øget samarbejdsflade med det omkringliggende samfund som beskrevet. Samarbejde og innovation følges altså i dette tilfælde ad i den forstand, at samarbejde er nødvendigt for at realisere en ny og innovativ ambition i praksis.

Det øgede fokus på at få unge ud i samfundet hænger sammen med en øget tiltro til og åbenhed over for ungegruppen, som i sig selv har en positiv effekt. Ved at opbygge relationer til målgruppen og udbygge netværket af samarbejdspartnere skabes gode betingelser for at suge de kriminalitetstruede unge op, motivere dem og sende dem videre til aktører med de rette ressourcer til at løfte dem videre. Således indfris alle indsatsens resultatomål samtidig med, at der arbejdes direkte med højrisikofaktorer og virkningsfulde tilgange. 18+ centrene er efter casestudiernes afslutning gået sammen med Københavnerteamet om at videreudvikle deres geografisk dækkende vejledningscafé, så caféens brugergruppe udvides, og indsatsernes samlede vejledningsressourcer

udnyttes i endnu højere grad til at indfri de fælles ambitioner i og omkring arbejdet med marginaliserede og uroskabende unge.

## GREEN TEAMS FRITIDSJOB

*Samarbejde: 11; Innovation: 10; Effekt: 10.*

### Faktaboks 3:

#### Green Teams fritidsjob

Opstart: 2012

Forebyggelse: Sekundær

Målgruppe: Unge fra udsatte boligområder i alderen 13-17 år

Antal fritidsjobbere: 18 unge ansat i 4 timer/ugen af gennemsnitligt 9 ½ måneders varighed

Green Teams fritidsjob blev iværksat i 2012 som led i Københavns Kommunes politik for udsatte byområder og drives af Teknik- og Miljøforvaltningen. Målet er at kombinere ren - og vedligeholdelsesindsatsen med ambitionen om at skabe beskæftigelsesmuligheder for unge i udsatte boligområder. De unge ansættes således typisk 4 timer/ugen som medhjælpere på eftermiddagsrenhold i Indre By og på byens bemandede legepladser. De får som en del af ordningen tilknyttet en kommunalansat renholdningsmedarbejder eller pædagog som mentor.

I rekrutteringen af unge samarbejder ledelsen af de 12 Green Teams med værestedet Fiskeriet, den socialøkonomiske virksomhed Fritidsakademiet og Partnerskabet omkring den boligsociale helhedsplan i Urbanplanen. Samarbejdet foregår bilateralt med hver af parterne, som henviser mulige fritidsjobbere til Teknik- og Miljøforvaltningen, der efterfølgende ansætter de unge i en offentlig fritidsjobstilling. Samarbejdspartnerne er altså ikke involveret i udviklingen af indsatsen og kun i begrænset grad i implementeringen. At ansætte fritidsjobbere er ikke innovativt i sig selv, og indsatsen forbliver i sin substans den samme gennem hele sin levetid. Der er kommet flere Green Teams til i årenes løb, men forandringen er kvantitativ og ikke kvalitativ, hvorved indsatsen ikke blot scorer lavt på samarbejde, men også innovation. Indsatsen bekræfter således hypotesen om, at en lav grad af samarbejde betyder færre forstyrrelser og mindre innovation.

Det er med til at hæmme effekten, at indsatsen vedbliver med at være en offentlig indsats drevet af en enkelt offentlig forvaltning med begrænset netværk på området.

For det første er det kun muligt at ansætte relativt få unge grundet det begrænsede offentlige budget. For det andet er der i samarbejdet ikke udviklet en systematisk metode til at nå de unge med det største behov. I flere tilfælde ansættes mere velfungerende og ressourcestærke unge grundet begrænsede pædagogiske ressourcer og kompetencer blandt drifts- og renholdningsmedarbejderne. Endelig mister man ofte kontakten til de unge, når deres ansættelse ophører, og der er således ingen systematisk opfølgning eller faciliteret brobygning videre i systemet. Green Teams er imidlertid ved at udarbejde en model for opfølgning på de unge, når de forlader fritidsjobbet. Som det ser ud i dag, står indsatsen tilbage som et isoleret tilbud til en mindre gruppe unge. Skal effekten øges, må indsatsen innoveres, hvilket vil involvere etableringen af et bredere netværk og mere indgående samarbejde med offentlige og private aktører på feltet, som kan bidrage med relevante ressourcer og perspektiver i både rekrutterings-, ansættelses- og opfølgningsfasen.

## DEN GODE LØSLADELSE

*Samarbejde: 11; Innovation: 12; Effekt: 15.*

### Faktaboks 4:

#### Den gode løsladelse

Opstart: 2010

Målgruppe: Indsatte under 30 år og fra 2014 også over 30 år.

Forebyggelseskategori: Tertiær

Antal forløb: 850 borgere i 1.227 unikke forløb.

I 2009 foreslog Servicestyrelsen (nu Socialstyrelsen) i rapporten Projekt God Løsladelse, at landets jobcentre integreres i samarbejdet mellem kriminalforsorgen og kommuner om koordinerede handleplaner, så indsatte overgang fra fængsel til frihed lettes, og de pågældende kommer i uddannelse eller beskæftigelse i umiddelbar forlængelse af afsoning. Forslaget blev imidlertid aldrig omsat i reelle lovændringer. Som det er i dag, er indsatte ikke en del af jobcentrets lovpligtige målgruppe, da de ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er derfor nødvendigt med en særlig indsats, hvis det skal sikres, at jobcentret – og ikke blot Socialforvaltningen – indgår som aktiv koordinerende partner allerede inden løsladelsen. Det tog Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning initiativ til i 2009 og fik bevilget midler til indsatsen i 2010.

Den gode løsladelse udfoldes gennem et særdeles formaliseret myndighedssamarbejde mellem Jobcenter København, Kriminalforsorgen og Socialforvaltningen i Københavns Kommune. Identificeres behov for yderligere støtte i udarbejdelsen af en job-/uddannelsesplan, fx omkring bolig eller misbrug, koordinerer Jobcenteret endvidere med øvrige relevante forvaltninger. En samarbejdsaftale definerer de forskellige systemers lovgrundlag på området og således de forskellige myndigheders opgaver forbundet med borgerens løsladelse; og en procesplan specificerer, hvilke konkrete aktiviteter, der skal udføres på hvilke tidspunkter og af hvilken myndighed. Selvom samarbejdet er tæt, så er kredsen af samarbejdspartnere begrænset, og indsatsen er i drift, hvorfor der ikke udvikles nye foranstaltninger.

Over årene er der foretaget løbende justeringer i form af forbedret digitalisering og tilpasninger til interne organisationsændringer i partnerorganisationerne. Det grundlæggende set-up for indsatsen forbliver imidlertid det samme. Da der arbejdes aktivt og systematisk med risikofaktorerne (fravær af) uddannelse og beskæftigelse, og indsatsen indfrier sine resultatomål, vurderes indsatsen til at være effektiv. Den gode løsladelse bekræfter med andre ord, at tættere myndighedssamarbejde kan skabe betragtelig effekt, men at det videre udviklingspotentiale heri er begrænset. I tilfælde, hvor effekten af et offentligt program af forskellige årsager er begrænset fra start, som vi så det med Green Teams fritidsjob, kan det vise sig vanskeligt at innovere sig frem til en højere effekt grundet fraværet af en mere mangfoldig kreds af samarbejdspartnere. I tilfælde som dette, hvor effekten er relativ høj, bliver det begrænsede innovationspotentiale dog mindre væsentligt.

## TINGBJERG-HUSUM PARTNERSKAB

*Samarbejde: 16; Innovation: 10; Effekt: 15.*

### Faktaboks 5:

#### Tingbjerg-Husum Partnerskab

Opstart: 2013

Målgruppe: Beboere (og besøgende) i Tingbjerg-Husum. Forebyggelseskategori:

Primær

Kontaktflade: Ca. 12.000 beboere..

Tingbjerg-Husum Partnerskab blev etableret i 2010 i kraft af en formaliseret samarbejdsaftale mellem Københavns Kommune, Københavns Politi, SSP København og boligselskaberne FSB, SAB/KAB og AAB. Partnerskabet skal styrke koordination mellem de deltagende parter og understøtte tryghedsskabende og kriminalpræventive aktiviteter i området. Budgettet bruges som finansiel støtte til flerårige initiativer, korterevarende projekter og akutte beredskabsindsatser inden for rammeaftalens fokusområder.

Partnerskabets parter mødes en gang om måneden til gensidig orientering og drøftelser af generelle områdeudfordringer, og hvert år godkendes en ny tryghedsplan for hver af de to områder baseret på det aktuelle trygheds- og kriminalitetsbillede. Selve aktiviteterne udvikles og implementeres af tværsektorielle underarbejdsgrupper, som ofte deltagesmæssigt rækker ud over partnerskabets aktører. Partnerskabets ledelse, som er forankret i Økonomiforvaltningen, sikrer ifølge samarbejdspartnerne en høj grad af stabilitet og effektive arbejdsgange i det professionelle netværk.

En høj grad af stabilitet i deltagerkredsen og ledelsen af samarbejdet sikrer forudsigelighed og kan understøtte effektiv implementering af tryghedsskabende aktiviteter. Dog er det samtidig med til at hæmme innovationsgraden. I og med partnerskabet mere er et strategisk, koordinerende og overbliksskabende forum end en arena for udvikling af aktiviteter, synes den lave innovationsgrad i selve rammen for partnerskabet dog ikke at udgøre et problem. Ved at have faste pejlemærker for det langsigtede arbejde med at øge trygheden i området skabes forudsætningerne for en vedvarende indsats, som rækker ud over et enkelt budgetår. Derudover sikres en gennemskuelig ramme for tildelingen af midler, som foreninger og øvrige aktører kan orientere sig efter, når de overvejer at iværksætte nye projekter og initiativer, hvormed partnerskabet bliver strategisk styrende.

Den særlige funktion som rammesætter gør det vanskeligt at vurdere den direkte effekt af partnerskabet. I kraft af sin rolle med at sikre det samlede overblik, en fælles retning og midler til at understøtte nye og eksisterende initiativer anses partnerskabet imidlertid for at være et vigtigt samarbejdsforum, der bidrager til at højne den samlede effekt af aktiviteterne i området. I scoringen af partnerskabet er der målt på selve aktiviteterne, som har en relativ høj effekt trods den lave grad af innovation i selve partnerskabet. Det er således partnerskabets funktion som formaliseret og understøttende samarbejdsforum, der forklarer, at innovationsgraden er lav trods en relativ høj grad af samarbejde, og at effekten af de målte aktiviteter alligevel er relativ høj.

## SAMLET KONKLUSION PÅ DE KVALITATIVE CASESTUDIER

Casestudierne har vist, at succesfulde indsatser løbende udvikler nye delaktiviteter, som mobiliserer ressourcer og krydsbefrugter de øvrige tiltag og aktiviteter på området. Inddragelsen af målgruppen synes at være en vigtig kilde til idéudvikling og realisering af nye aktiviteter. Det bemærkes, at det tager tid at blive anerkendt som en væsentlig spiller, at opbygge tillid og skabe et systematisk og organiseret samarbejde med målgruppen og øvrige aktører på feltet. Derfor vil de mest velkonsoliderede indsatser, som har de bedste forudsætninger for at skabe innovation. Nye indsatser skal først kæmpe med at etablere sig, skabe relationer til andre indsatser og aktører på feltet, få kontakt til målgruppen og forstå deres behov osv.

Offentlig innovation handler altså ikke nødvendigvis om, at politikere og forvaltning skal intervenere i et størknet felt og sætte et hav af nye initiativer i gang, men om at fremme fleksibilitet, netværksskabelse og nytænkning i de igangværende indsatser og etablerede organisationer. Centralt initierede indsatser følges ofte af formelle krav til udførelsen af en række bundne opgaver, som en given forvaltningsenhed sættes i spidsen for at udføre, enten alene eller i samarbejde med andre offentlige myndigheder institutioner. Som vi har set kan et tættere myndighedssamarbejde kan bestemt være en væsentlig brik i en styrket indsats. Casestudierne bekræfter dog over en bred kam, at både radikal og inkrementel innovation, som er med til at øge indsatsernes effekt, har de bedste forudsætninger i sammenhænge, som fra start eller over tid tager form af et netværk af forskelligartede aktører. Her har vi set, hvordan nye programteorier, som fordrer mere indgående samarbejde med en bredere palette af aktører, kan være en måde at sætte skub i udviklingen på.



## 7. REFLEKSIONER OM LEDELSE OG RAMMEBETINGELSER

---

Udviklingen og afprøvningen af vores instrument til måling af graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt har for første gang gjort det muligt at bekræfte den positive sammenhæng mellem de tre variable gennem en kvantitativ undersøgelse, som understøtter det, vi ved fra tidligere studier på det kriminalpræventive område, der har været baseret på kvalitative casestudier (Torfing og Krogh, 2013).

På trods af de nævnte forbehold tyder den empiriske analyse, som den nye måleinstrument har muliggjort, på at samarbejdsdrevet innovation rummer et stort potentiale i forhold til at skabe kriminalpræventive effekter, der kan holde børn, unge og unge voksne ude af kriminalitet. Der er imidlertid mange ting, der kan gå galt undervejs i processen, og hindre at det kriminalpræventive potentiale i samarbejdsdrevet innovation realiseres. Det grundlæggende problem er, at der ikke er nogen garanti for, at de relevante aktører bringes sammen i en vedvarende interaktion, at interaktionen fører til et frugtbart samarbejde, og at samarbejdet skaber innovative løsninger, der virker i praksis, og giver de ønskede effekter. Der er således en række barrierer, som forhindrer etableringen af interaktion og samarbejde, betyder at samarbejdet ikke altid fører til innovation, og gør at de innovative løsninger ikke skaber de ønskede effekter.

### BARRIERER FOR EFFEKTSKABELSE GENNEM SAMARBEJDS-DREJET INNOVATION

Når de relevante aktører ikke kan bringes sammen i vedvarende interaktion skyldes det ofte, at der ikke er tradition for tværgående interaktion på det pågældende område. Det kan dog også skyldes, at der er dårlige erfaringer med at skabe tværgående



dialog, eller at det er svært at motivere de forskellige parter til at bruge tid og energi på at mødes og snakke sammen på kryds og tværs med henblik på at løse et konkret problem, fx i forhold til kriminalitetstruede unge. Manglende motivation kan bl.a. være forårsaget af aktørernes usikkerhed omkring, hvad formålet er med interaktionen, og hvad den indebærer og kræver af dem (Gray, 1989; Ansell og Gash, 2008).

I de tilfælde, hvor det lykkes at skabe interaktion, er det som regel fordi, de implicerede parter har indset, at de er nødt til at udveksle eller dele erfaringer, ressourcer og ideer med hinanden, hvis de skal gøre sig håb om at løse et specifikt problem eller forbedre den offentlige indsats på et bestemt område. Italesættelse eller konstruktion af gensidig afhængighed er således nøglen til at skabe interaktiv styring. Øget interaktion fører dog ikke altid til et frugtbart samarbejde. Aktørerne kan enten blive fristet til at insistere på gennemførelsen af deres egen foretrukne løsning, eller også kan indbyrdes forskelligheder mellem de involverede aktører føre til store, uløselige konflikter, der hindrer kommunikation og samarbejde. Etableringen af et frugtbart samarbejde mellem aktørerne kan desuden blive forhindret af tilstedeværelsen af en asymmetrisk fordeling af magtressourcer, mistillid og opportunistisk adfærd, strategisk og substantiel usikkerhed, uforenelige værdier og forståelsesrammer og sociale og politiske identiteter, der lukker sig omkring sig selv (Gray, 1989; Straus, 2002; Koppenjan og Klijn, 2004; Ansell og Gash, 2008).

Etablering af et godt og frugtbart samarbejde er bl.a. betinget af et fælles ønske om at løse bestemte problemer eller opgaver, et fælles vokabularium og en høj grad af tillid mellem parterne. Problemet er bare, at selv når lykkes at skabe et godt samarbejde mellem relevante og berørte parter, så kan det sagtens være, at samarbejdet ikke skaber innovation. Gentaget samarbejde mellem 'Tordenskjolds soldater' i lukkede stabile netværk, der over tid har udviklet et fast og entydigt verdensbillede og en fælles forståelse af spillerummet for acceptable løsninger, kan være dræbende for kreativiteten, og eliminerer nærmest på forhånd muligheden for at skabe nye, anderledes og måske ligefrem vovede løsninger (Skilton og Dooley, 2010). Omvendt: hvis aktørerne i udgangspunktet har meget forskellige ideer og præferencer, vil der desuden være en risiko for, at de ender med at blive enige om nogle uambitiøse og forholdsvis konservative løsninger baseret på den mindste fællesnævner, for derved at undgå at blive konfronteret med de konflikter og risici, der er forbundet med udviklingen af mere ambitiøse og innovative løsninger (Scharpf, 1994). Endelig betyder samarbejdsarenaernes lave institutionaliseringsgrad, at der ofte mangler en klar ansvars- og arbejdsdeling mellem aktørerne og nogle klare regler for, hvordan nye forslag og ideer gennemføres mest effektivt. Begge dele medvirker til at hindre implementeringen af nye og kreative løsninger, der er udviklet i et bredt samarbejde (O'Toole, 1997).

Sidst men ikke mindst så kan problemet være, at den innovative problemløsningsmodel, som implementeres i et kriminalpræventivt projekt, ikke skaber den ønskede effekt, hvilket kan skyldes, at den innovative løsning ikke har tilstrækkelig opbakning og derfor ikke implementeres ordentligt og fuldt ud, at den bagvedliggende forandringsteori ikke holder i praksis, at effekten af den nye og innovative løsning modvirkes af eksisterende løsninger, og at der ikke skabes synergi i forhold til andre projekter. Kort sagt problemet kan være at den nye og innovative løsning ikke integreres i og tilpasses til den kontekst, som den skal fungere i (Heifetz, Linsky og Grashaw, 2009). Løsningen på dette problem er en blanding af strategisk koalitionsdannelse, målrettet projektstyring og løbende eksperimentering med nye og tilpassede varianter af den oprindelige innovation.

## BARRIERERNE KAN OVERVINDES Gennem INNOVATIONS-LEDELSE

Barriererne for etablering af interaktion og samarbejde og for samarbejdsdrevet innovation kan imidlertid overvindes, eller i hvert fald modvirkes, gennem udøvelse af forskellige former for innovationsledelse. Vi skal her fokusere på fire roller, som lokale innovationsledere må påtage sig udøvelsen af: konvener-, facilitator-, katalysator og effektskaber rollen.

I bestræbelsen på at skabe velfungerende interaktive arenaer må lokale innovationsledere i første omgang spille rollen som konvener. Konvenerens opgave er at bringe de relevante og berørte aktører sammen. Det skal ske ved at tage udgangspunkt i problemet eller opgaven og spørge: hvem kan hjælpe med at skabe en ny og innovative løsning? Når man spørger sådan, vil det som regel ikke kun være medarbejderne inden for ens egen organisation, men alle dem der har viden, kompetencer og ideer, som de kan bidrage med, som vil komme ind i synsfeltet. Konveneren skal identificere og rekruttere de potentielle deltagere, italesætte deres gensidige afhængighed, sætte holdet og fordele rollerne, afstemme forventningerne, klargøre den fremadrettede proces og skabe de institutionelle rammer for aktørernes samspil. Konveneren skal også lede opad for at sikre den nye samarbejdsarena ressourcer og et råderum til at gøre tingene på en ny og anderledes måde. Endelig skal konveneren repræsentere gruppen som helhed, såvel overfor de enkelte deltagere og over for omgivelserne (Ansell og Gash, 2008; Page, 2010; Scott, 2011). Konveneren sammenkalder med andre ord de relevante og berørte parter, og får dem til at interagere på en hensigtsmæssig måde.

I forsøget på at skabe et frugtbart samarbejde mellem de forskellige parter må innovationslederne desuden påtage sig rollen som facilitatorer. Facilitatorens opgave er at

understøtte processen ved at bl.a. at skabe lejligheder for fælles dialog, sænke transaktionsomkostningerne ved at varetage sekretariatsfunktionen, skabe gensidig tillid mellem deltagerne ved at arrangere uformelle sociale interaktionsprocesser, udvikle fælles forståelsesrammer ved at tilbyde og udvikle et fælles sprog, løse eller mediere konflikter ved at tale folk til rette og mægle mellem stridende parter, og i det hele taget fjerne forhindringer for samarbejde, som også kan handle om, hvem der skal betale for nye løsninger, og hvem der får hvilke gevinster (Gray, 1989; Straus, 2002; Crosby og Bryson, 2010). Facilitatoren deltager ikke altid selv i processen, men fokuserer i hovedsagen på at få samarbejdet mellem de sammenkaldte deltagere til at fungere. Udviklingen af gode samarbejdsrelationer kræver imidlertid ofte en grundig og detaljeret viden om problemfeltet, hvilket taler for, at facilitatoren skal være én af de centrale aktører i den interaktive arena.

For at fremme innovation må innovationslederne også på et tidspunkt fungere som katalysatorer, der forstyrrer samarbejdet, så deltagerne begynder at tænke ud af boksen og skaber innovation. Katalysatorens rolle er således at udfordre de fælles værdier, forestillinger og forståelsesrammer, som samarbejdet mellem de forskellige aktører er baseret på, uden samtidig at bringe samarbejdet i fare. Det kan ske ved at anlægge nye vinkler på indholdet af diskussionerne, bringe ny og anderledes viden i spil, konstruere trusler der tilskynder nytænkning, ændre de vante møde- og omgangsformer, og i det hele taget anspore udviklingen af transformativ læring der udfordrer de grundlæggende fortolkningsprincipper. Katalysatoren skal fremme 'disruptive thinking', men skal samtidig også hjælpe deltagerne med at håndtere de risici, der blokerer for implementeringen af innovative løsninger (Crosby og Bryson, 2010; Morse, 2010).

Sidst men ikke mindst må innovationslederne træde i karakter som effektskabere for at sikre, at de innovative løsninger fører til de ønskede effekter. Det kræver, at der sikres sikre en målrettet implementering, en løbende afprøvning og tilpasning af de nye ideer til den praktiske kontekst, samt at der mobiliseres støtte og opbakning til projektet både indadtil og udadtil (Heifetz, Linsky og Grashaw, 2009). Synergi med andre projekter og indsatser er ofte afgørende for at få succes med et nyt projekt og få det til skabe de ønskede effekter. En væsentlig del af jagten på effektskabelse er at måle på resultater og gevinster. Hvis man ikke måler effekten, kan man ikke vide, om man er tæt på eller langt fra målet. Viser målingerne at man er på rette vej, kan man klappe sig selv på ryggen. Hvis der stadig er langt til målet kan der være behov for at justere kursen. Måling af effekten af samarbejdsdrevet innovation er et central element i 'Collective Impact' tænkningen (Kania og Kramer, 2011).

Konvener-, facilitator-, katalysator- og effektskaberrollen kan varetages af én eller flere personer. Ofte vil det være en gruppe af kommunale medarbejdere og/eller medlemledere, der i fællesskab løser opgaven med at lede samarbejdsdrevne innovationsprocesser, men kommunale topledere og professionelle mediatorer kan naturligvis også varetage opgaven. Det ideelle er i virkeligheden, at innovationsledelse udøves af et tværgående team, sådan at forskellige aktørers ledelseskompetencer kommer i spil og udnyttes undervejs i processen. Borgere og private interessenter kan også inviteres til at være med i sådanne innovationsledelsesteams, men man skal passe på, at ledelsesteamet ikke bliver for stort. Hvis der er mange deltagere i den samarbejdsdrevne innovationsproces kan ledelsesteamet dog med fordel udvides.

## INNOVATIONSLEDELSE: EN NY OG VIGTIG LEDELSESDISCIPLIN

Fremtidens kommunale ledere skal blive bedre til at udøve innovationsledelse, og de skal gøres fortrolige med rollerne som konvener, facilitator, katalysator og effektskaber, så de er i stand til at høste frugterne af samarbejdsdrevne innovationsprocesser. Innovationsledelse er i forhold til den danske offentlige sektor en forholdsvis ny og ubeskrevet ledelsesdisciplin, og der er derfor behov for at præcisere og klargøre, hvordan innovationsledelse adskiller sig fra andre og mere velkendte former for ledelse. Lad os derfor se nærmere på, hvordan innovationslederen adskiller sig fra henholdsvis de velkendte bureaukratiske og strategiske ledertyper.

Den bureaukratiske leder har fokus på de offentlige programmer, som han eller hun er ansvarlig for. Målet med bureaukratisk ledelse er at sikre en stabil serviceproduktion i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Midlet til at opnå dette er en regelbaseret styring og regulering, der minimerer vilkårlighed og personligt skøn og sikrer at saglige hensyn dominerer serviceproduktionen. Eftersom det offentlige bureaukrati etablerer en mere og mere strikt arbejdsdeling mellem forskellige dele af forvaltningen, bliver det en central ledelsesopgave at skabe klare organisatoriske og professionelle grænser og vinde de eksterne grænsekrigene, så ressortområdet hele tiden udvides. I forhold til medarbejderne handler det for den bureaukratiske leder om at fastholde stabile og driftssikre medarbejdere på forskellige niveauer og fastlægge deres arbejdsopgaver og rutiner, så antallet af fejl minimeres. I den horisontalt og vertikalt opdelt bureaukratiske forvaltning bliver planlægning, koordination og kontrol en vigtig opgave for ledelsen. Sårbarhed over for pludselige forstyrrelser skal desuden reduceres gennem etablering af et vist 'slack' i form af ledige ressourcer, der kan bruges til brandslukning. Det er i det hele taget vigtigt, at den bureaukratiske leder sikrer

stabilitet og forudsigelighed, og kun foretager marginale og velgennemtænkte justeringer af organisation og produktion.

Den strategiske leder er et barn af New Public Management bølgen, og har først og fremmest fokus på præstationer og resultater. Målet er at skabe en bedre og billigere offentlig service og en dynamisk og ikke alt for indgribende samfundsstyring. Midlet til at opnå dette er en systematisk anvendelse af målstyring og resultatkontrol, samt en fleksibel anvendelse af regler, ressourcer og medarbejdere. Konkurrence mellem offentlige og private aktører skal fremmes gennem privatisering og udlicitering, og incitamentssystemer, som fx præstationsbaseret løn, skal øge medarbejdernes produktivitet og effektivitet. Der skal skabes decentrale rum for selvstyring, men målbarheden af de selvstyrede aktiviteter skal sikres. Organisatorisk 'slack' skal så vidt muligt elimineres gennem budgetreduktioner, der modsvarer de vedvarende produktivitetsstigninger. Sidst men ikke mindst skal de offentligere ledere tage et personligt ansvar for den strategiske udvikling af den offentlige sektor, hvilket indebærer en benhård prioritering af opgaverne, fokus på organisationsudvikling, et konstant arbejde med effektiviseringer og en stram udgiftsstyring. Stilstand er lig med tilbagegang, og accepteres ikke.

Til sammenligning fokuserer innovationslederen på problemer og muligheder i den offentlige opgavevaretagelse og behovet for at skabe innovation. Målet er at fjerne 'policy deadlocks' og forbedre kvaliteten og effekten af den offentlige service, og helst uden at det fører til et øget ressourceforbrug. Midlet til at opnå dette er offentlig innovation og en udstrakt anvendelse af reguleret selvregulering, hvor ansatte og private interessenter samarbejder om at skabe nye og kreative løsninger indenfor centralt fastsatte rammer. Tværfagligt projektarbejde skal fremmes, og organisationerne skal gøres grænseløse, så siloerne nedbrydes, og samarbejdet med private virksomheder og organisationer fra civilsamfundet skal intensiveres. Der skal skabes mere plads til sociale entreprenører, og der skal sættes fokus på rekruttering og udvikling af kreative talenter. Transformativ læring bliver det nye credo, der afløser koordination og målbarhed. Slack skal ikke nødvendigvis elimineres, men identificeres, mobiliseres og anvendes til at skabe innovation. I det hele taget skal offentlige ledere facilitere samarbejde og virke som katalysatorer for skabelse af innovation. De skal ikke nødvendigvis selv skabe innovation, men motivere andre til at samarbejde om at skabe og realisere nye og kreative løsninger.

Pointen med disse skarpt optrukne portrætter af forskellige typer af offentlige ledere er naturligvis ikke, at offentlige ledere skal holde op med at lave bureaukratisk og stra-

tegisk ledelse, og udelukkende koncentrere sig om lave innovationsledelse. Pointen er derimod, at offentlige ledere i fremtiden bliver nødt til at reflektere over, hvad det er for en type offentlig ledelse, de skal udøve i en given situation (se Torfing, 2016). Ledelsespaletten er udvidet, i og med at en lang række opgaver og udfordringer i dag kalder på innovationsledelse frem for bureaukratisk eller strategisk ledelse.

## FORBEDRING AF RAMMEBETINGELSERNE FOR SAMARBEJDS- DRETVET INNOVATION

Udviklingen af nye former for innovationsledelse er vigtig, men vi skal passe på ikke at tro, at ledelse løser alle problemer. Der er nemlig også behov for at forbedre rammebetingelserne for skabelse af kriminalpræventive effekter gennem samarbejdsdrevet innovation. Her er der særlig tre områder, hvor kommunerne kan gøre noget: 1) de kan arbejde med at motivere medarbejderne til at skabe offentlig innovation; 2) de kan lave organisatorisk omstilling og styrke innovationskulturen; og 3) de kan forandre opfattelse af kommunen, så den i mindre grad fremstår som en myndighed eller en serviceleverandør over for borgerne, og i stedet tager form af en arena for samskabelse, hvor alle offentlige og private aktører bidrager til at løse fælles opgaver og problemer og udfordringer gennem etablering af netværk og partnerskaber.

### I. Motivation af medarbejderne til at skabe offentlig innovation

Eftersom den offentlige serviceproduktion er meget arbejdsintensiv er det vigtigt at motivere de offentlige medarbejdere til at arbejde med offentlig innovation. Det er i høj grad medarbejderne, som står overfor de komplekse problemer og udfordringer, der kalder på innovative løsninger, og i høj grad dem, der kan igangsætte og tage ledelse på de nødvendige innovationsprocesser. HR funktionen i kommunerne har således en vigtig rolle i forhold til at fremme medarbejdernes mulighed for at skabe offentlig innovation.

I en hvis forstand er de offentlige medarbejdere allerede godt gearret til offentlig innovation. I mange år har de fået at vide, at de skal gøre det, der bliver målt, vejet og præmieret. Mange har oplevet det nye tælleregime som en tilsidesættelse af deres faglige og professionelle viden, kompetencer og skøn. I modsætning hertil ses offentlig innovation af mange medarbejdere som en mulighed for at få de selv samme kompetencer i spil på en langt mere aktiv og konstruktiv måde og fokusere på, hvordan man gør tingene bedre, smartere og mere optimalt ud fra en professionsfaglig synsvinkel. Hvis medarbejderne udvises den fornødne tillid, og får plads til det i dagligdagen, både vil og kan de skabe langt mere innovation, end de gør i dag.

Der er ingen tvivl om, at de fagprofessionelles viden og kompetencer er afgørende for at skabe offentlig innovation. Der er imidlertid en overhængende fare for, at professionerne blokerer for samarbejdsdrevet innovation (Sehested og Leonardsen, 2011). For det første kan deres faglige og til tider meget tekniske ekspertviden hindre dialog, både med andre fagprofessioner og med lægfolk. For det andet er det en integreret del af deres selvforståelse og identitet som professionelle, at de mener, de har monopol på at vide, hvad der er god kvalitet inden for deres område, hvilket ikke just inviterer til samarbejde og åben diskussion med andre, der kan udfordre deres forestillinger og løsningsforslag. Der er derfor behov for at udvikle en ny fagprofessionel identitet, der i højere grad tør at åbne op for en dialog med andre grupper om, hvad god kvalitet i den offentlige sektor er, og hvordan den kan skabes. De fagprofessionelle skal på banen i de samarbejdsdrevne innovationsprocesser; ikke som alvidende autoriteter, men snarere som kvalificerede og kvalificerende stemmer i en debat mellem forskellige parter, der alle kan bidrage til nytænkningen af lokale indsatser.

Da det er vanskeligt, og ofte tager lang tid, at udvikle nye og mere åbne og dialogiske professionsidentiteter, kan det på den korte bane være en god ide at blande forskellige professioner og i det hele taget sikre en høj grad af diversitet i offentlige organisationer og indsatsrelaterede projektgrupper. Folk med forskellige kompetencer og baggrunde kan forstyrre hinanden, og hindre at der er en given og måske lidt snæver synsvinkel, der bliver altdominerende. En høj grad af diversitet kan dog let føre til en situation, hvor alle taler for døve ører eller forbi hinanden. Derfor er det vigtigt at have mange såkaldte 'boundary spanners' i form af medarbejdere med en blandet, uortodoks og tværfaglig baggrund, som kan mediere mellem de forskellige faggrupper og oversætte deres specielle viden, begreber og standarder til noget, som alle kan forstå og tage stilling til (Williams, 2002).

For at sikre at medarbejderne kan komme på banen, er det vigtigt at skabe anledninger og invitationer til, at de kan engagere sig i udviklingen af nye og kreative løsninger. Der skal således etableres mulighed for en nede-fra-og-op idegenerering, hvor medarbejderne kan sætte dagsordenen for innovationsskabelsen. Det kræver, at offentlige organisationer bliver både fladere og mere fleksible, så medarbejdernes gode ideer ikke aflives undervejs opad i det hierarkiske system, og at der skabes rum for at medarbejderne kan snakke sammen på tværs og indgå i bredt sammensatte teams med ledere, brugere og andre interessenter med henblik på at kvalificere og operationalisere de gode ideer, så de kan implementeres og skabe effekt.

Hvis medarbejderne skal arbejde systematisk med innovation og inddrage andre relevante aktører i samarbejdsdrevet innovation, er det vigtigt at sikre, at de har kendskab

til og kan bruge de rigtige metoder og redskaber til at skabe interaktion, samarbejde og innovation. Kompetenceudvikling gennem forskellige former for efteruddannelse er derfor et must. Det er dog ikke nødvendigt, at efteruddanne samtlige kommunale medarbejdere. Erfaringen viser, at det ofte er tilstrækkeligt at håndplukke og uddanne en række innovationsagenter, der er strategisk placeret rundt omkring i den kommunale organisation, hvor de dels kan være med til at styre processerne og lære fra sig.

Sidst med ikke mindst er det i forhold til medarbejdergruppen vigtigt at skabe en balance mellem forandring og tryghed. Konstante innovationer giver stress og usikkerhed, fordi medarbejderne hele tiden skal vænne sig til nye ting, og ikke ved, hvad konsekvenserne af den offentlige innovation bliver. Derfor er det vigtigt at sikre både perioder med innovation og nybrud og perioder med relativ stabilitet og tryghed.

## **2. Organisatorisk omstilling og udvikling innovationskultur**

Samarbejdsdrevet innovation kan fremmes af engagerede offentlige ledere og medarbejdere, men de organisatoriske og institutionelle betingelser for innovationsskabelse kan ofte være en betydelig hæmsko. Der er derfor behov for organisatorisk omstilling, bl.a. ved at udvikle en innovationskultur i den offentlige sektor.

Et af de oplagte steder at tage fat i den organisatoriske omstillingsproces er den såkaldte nulfejlskultur, som med varierende styrke præger forskellige dele af den offentlige sektor. Den offentlige sektor skal naturligvis bestræbe sig på at levere lovmæssig forvaltning og undgå fejl i sagsbehandlingen, men i nogle forvaltninger bliver angsten for at lave fejl så stor, at den fuldstændig lammer foretagsomheden og hindrer innovation. Hvis den offentlige indsats skal forbedres, så kræver det, at vi på baggrund af grundige overvejelser laver forsøg og eksperimenter. Disse vil imidlertid ofte slå fejl, og der må derfor skabes en klar forestilling om, at det er tilladt at fejle, hvis det vel og mærke sker hurtigt og billigt, og fejlene opfattes som et udgangspunkt for organisatorisk læring. En vis fejlmargen i forhold til afprøvningen af nye tiltag er nødvendig for at skabe et minimum af risikovillighed i den offentlige sektor. Opgøret med nulfejlskulturen kræver en normændring i offentlige organisationer, så det ikke altid er hensynet til undgå spild og skabe effektiv ressourceudnyttelse, der kommer til at dominere.

Et andet sted, hvor der er plads til forbedring, er i forhold til det selvpåførte regeltyranni. På trods af mange år snak om afbureaukratisering og regelforenkling kommer der samlet set flere og flere regler i den offentlige sektor. Hver gang der er noget, der ikke fungerer, og der er negativ omtale i pressen, så reagerer politikerne ved at lave nye regler, og ministerier og styrelser producerer desuden en stadig strøm af regler,



der har til formål at hindre, at de kommunale medarbejdere i det yderste led får for stort spillerum til at forfølge egne og uvedkommende interesser. Problemer er bare, at der skal være et betydeligt lokalt spillerum, for at der kan skabes innovation i samspil med relevante og berørte samarbejdspartnere. Alt for mange samarbejdsdrevne innovationsprocesser strandede på, at de nye og innovative tiltag viser sig at være i modstrid med denne eller hin regel, som ikke kan ændres på den korte bane. Det er derfor vigtigt at udfordre regeltyranniet og forsøge at fjerne stive og unødvendige regler, så der bliver plads til at tænke ud af boksen.

Et tredje indsatsområde handler om, hvad mange i dag opfatter som et kontrollerende og uhensigtsmæssigt tælleregime. Kravene til dokumentation af indsatsen er skruet voldsomt i vejret de seneste årtier. Der måles ikke bare på indfrielsen af overordnede politiske målsætninger, men også på volumen i den offentlige indsats og på anvendelsen af foreskrevne kategorier, metoder og indsatstyper. Det nye tælleregime, der oprindeligt var motiveret af ønsket om at skabe 'value-for-money', har med tiden udviklet sig til et både tidskrævende og omkostningsfuldt system, der gør målbarhed til et afgørende parameter i bedømmelse af den offentlige indsats legitimitet. Tælleregimets konsekvenser for offentlig innovation er tvetydige. På den ene side er det klart, at dokumentationen af, at en given indsats – mod forventning – ikke bidrager til at realisere de politiske målsætninger, vil øge efterspørgslen efter offentlig innovation. På den anden side kan tælleregimet hindre offentlig innovation ved at straffe offentlige organisationer, der gør tingene på en ny og innovativ måde. Det er nemlig ofte sådan, at den innovative indsats ikke indfanges af de etablerede målesystemer. Hvis den offentlige organisation så samtidig er holdt op med at gøre det, der faktisk måles, så vil det rent faktisk se ud som om den innovative organisation underpræsterer, hvilket kan føre til påtale og sanktioner.

For det fjerde synes der ikke at være tvivl om, at etableringen af en frugtbar innovationskultur kræver, at der skabes nogle bedre incitamenter for innovation. Det står i forvejen dårligt til i den offentlige sektor, eftersom der hverken er konkurrence eller profitmotiver, der kan tilskynde innovationsskabelse. Det er sjældent, at der udbetales lønbonus til medarbejdere, der har skabt innovation, og offentlige organisationers mulighed for at få en gevinst ved at tage patent på nye offentlige tiltag og serviceydelser er begrænset. Når man ydermere ser eksempler på, at offentlige myndigheder, der laver omkostningsdæmpende innovationer, gøres til genstand for besparelser og deraf følgende fyringer, så kan det være svært at se, hvorfor lysten til at kaste sig ud i store innovationer nogle gange er begrænset. Udviklingen af incitamenter både i form af kollektive bonusordninger for grupper af ledere og medarbejdere, der skaber innovation, og i form af muligheder for at anvende en del af de eventuelle besparelser

ved innovation på andre opgaver i organisationen kan være vejen frem. En særlig udfordring er, hvordan man belønner innovationsskabende netværk af offentlige og private parter. Hvis der er tale om permanente netværk kan tildeling af yderligere kompetence og positiv omtale være en løsning.

En sidste ting, der bør nævnes, er vigtigheden af at skabe en forestilling om den kommunale organisation som innovativ og samarbejdsorienteret. Innovation og samarbejde skal ikke blot italesættes som en del af organisationens vision, mission og strategiplan, men også omsættes til konkrete normsæt, procedurer, metoder og succeshistorier. Det er de daglige normer og rutiner, der viser vej for ledere og medarbejdere: 'Her kan vi lide at prøve noget nyt, og vi arbejder sammen på kryds og tværs for at udvikle og afprøve nye og kreative ideer'. Udvikling af procedurer for organisering af samarbejdet indadtil og udadtil understøtter etableringen af tværgående dialog og gensidig læring, og konkrete metoder så som brainstorming, fremtidsværksteder, crowd-sourcing mv. bidrager til at stimulere idegenerering og innovation.

### 3. Paradigmeskift i den offentlige sektor

Hvis vi skal blive verdensmestre i samarbejdsdrevet innovation kræver det et paradigmeskift i den offentlige sektor, så den i mindre grad ser sig selv som en myndighed, der udøver autoritet overfor borgerne, eller som en serviceleverandør, der skal tilfredsstille borgernes ønsker og behov, og i højere grad ser sig selv som en arena for samskabelse, hvor både politikere, administrative ledere, medarbejdere, borgere, civilsamfundsorganisationer og private virksomheder bidrager efter bedste evne til løsningen af fælles problemer.

Da den offentlige sektor voksede op gennem 60'erne, fremstod den i høj grad som en almægtig bureaukratisk myndighed, der på baggrund af love og regler traf vigtige og til tider indgribende afgørelse over for borgerne, der forventes at stå med hatten i hånd og takke for de tildelte serviceydelser og rette sig efter de offentlige forbud og påbud. Kritikken af den hierarkiske relation mellem den bureaukratiske myndighed i toppen og borgerne for neden var, at det ikke kunne være meningen at borgere skulle stå underdanig med hatten i hånden og takke for ydelse, som de selv betalte over skatten. New Public Management forsøgte i kølvandet på denne berettigede kritik at vende tingene på hovedet, så det nu var den offentlige sektor, der som en beredvillig serviceleverandør skulle tilfredsstille borgerne, som hvis de var utilfredse kunne stemme med fødderne og i stedet vælge at lade sig betjene af en privat serviceleverandør. Kritikken af denne alternative model har været at den reducerer borgerne til krævende og kræsne kunder, der ikke ser sig selv som en del af løsningen. De kan i princippet bare læne sig tilbage og lade den offentlige sektor klare problemerne. Forskningen viser imidlertid (Torfing,

Sørensen og Røiseland, 2017), at en aktiv involvering af borgerne og lokalsamfundet i tilvejebringelse af offentlige løsninger giver bedre og mere innovative løsninger. Det er derfor at førende internationale forskere (Osborne, 2010) anbefaler et paradigmeskift i den offentlige sektor i retning af New Public Governance, som har offentlig-privat samskabelse i netværk og partnerskaber som et centralt omdrejningspunkt.

## 8. KONKLUSION

---

Indeværende projekt har først og fremmest bidraget til udviklingen af et nyt kriterie-baseret måleinstrument, som kommuner, boligforeninger og andre relevante parter kan anvende med henblik på at skaffe systematisk viden om graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt i lokale projekter. Denne viden kan både bruges i prioriteringsøjemed og til at stimulere læring og udvikling i og af lokale projekter til gavn for den kriminalpræventive indsats.

Projektet har desuden demonstreret, hvordan måleinstrumentet kan anvendes i praksis og derigennem tilvejebragt et unikt datasæt, som underbygger tesen om, at tværgående samarbejde bidrager til at skabe innovative indsatser, som igen bidrager til at skabe kriminalpræventiv effekt. Dermed foreligger der nu for første gang dokumentation for effekten af samarbejdsdrevet innovation i den kriminalpræventive indsats.

Tilskyndet af de positive resultater har projektet i slutningen af denne rapport reflekteret over, hvordan samarbejdsdrevet innovation kan fremmes gennem en kombination af innovationsledelse og forbedring af rammebetingelserne.

Vi håber at rapporten vil inspirere andre kommuner til at anvende det nye måleinstrument, som vi har udviklet. En elektronisk version af det er tilgængelig på: <http://www.kk.dk/indhold/sikker>

Anvendelse af måleinstrumentet vil bidrage til at skabe ny viden om, hvordan vi kan forbedre den kriminalpræventive indsats ved hjælp af samarbejdsdrevet innovation, og vil desuden kunne danne udgangspunkt for en tværkommunal dialog om innovationsledelse og forbedring af de institutionelle rammebetingelser.



# LITTERATURLISTE

---

Ansell, C. og Gash, A. (2008), 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

Cameron, M. og Keenan, E. K. (2010), 'The common factors model: Implications for trans-theoretical clinic social practice', *Social Work*, 55(1): 63-73.

Crosby, B. C. og Bryson, J. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-230.

Dente, B., Bobbio, L. og Spada, A. (2005), 'Government or governance of urban innovation?', *DISP*, 162: 1-22.

Gray, B. (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.

Heifetz, R. A., Linsky, M., and Grashow, A. (2009), *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing your Organization and the World*, Cambridge: Harvard Business Press.

Johnson, L. D., Miller, S. D. og Duncan, B. L. (2000), *The Session Rating Scale 3.0*, Chicago: Author.

Kania, J. og Kramer, M. (2011), 'Collective impact', *Stanford Social Innovation Review*, 1(9): 36-41.

Koppenjan, J. og Klijn, E.-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.

Morse, R. (2010), 'Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 231-245.

- Osborne, S. P. (red.) (2010), *The New Public Governance*, London: Routledge.
- O'Toole, L. J. (1997), 'Implementing public innovations in network settings', *Administration and Society*, 29(2): 115-138.
- Page, S. (2010), 'Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 246-263.
- Roberts, N. C. (2000), 'Wicked Problems and Network Approaches to Resolution', *International Public Management Review*, 1(1): 1-19.
- Scharpf, F. W. (1994), 'Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.
- Scott, C. (2011), 'A case study of collaborative governance: Health care law reform in Georgia', *Conflict Resolution Quarterly*, 28(4): 441-462.
- Sehested, K. og Leonardsen, L. (2011), 'Fagprofessionelles rolle i samarbejdsdrevet innovation', i E. Sørensen og J. Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag, 215-236.
- Skilton, P. F. og Dooley, K. (2010), 'The effects of repeat collaboration on creative abrasion', *The Academy of Management Review*, 35(1), s. 118-134.
- Straus, D. (2002), *How to Make Collaboration Work*, San Francisco, CA: Berrett Koehler Publishers.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (red.) (2011a), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlaget.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011b), 'Enhancing collaborative innovation in the public sector', *Administration and Society*, 43(8): 842-68.
- Torfing, J. (2016), *Collaborative Innovation in the Public Sector*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Torfing, J. og Krogh, A. H. (2013), *Samarbejdsdrevet innovation i bandeindsatsen*, København: DJØF Forlaget.
- Torfing, J., Sørensen, E. og Røiseland, A. (2017), 'Transforming the public sector into an arena of co-creation: Drivers, barriers, benefits and ways ahead', *Administration and Society*, under udgivelse.
- Williams, P. (2002), 'The Competent Boundary Spanner', *Public Administration*, 80(1): 103-124.





